СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Е.В. Самофалова (Харченко)
Ю.В. Вертакова

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

КНОРУС

SHOUT
SHARE
IT

Annotation

Систематизируется теоретико-методологический задел в сфере государственного и муниципального управления, излагаются основные аспекты государственного регулирования, методы и инструменты управления социально-экономическими системами в современных условиях.

Для студентов специальностей «Менеджмент организации» и «Государственное и муниципальное управление», магистров, аспирантов, а – также практикующих менеджеров и юристов, интересующихся – проблемами государственного и муниципального управления.

- Екатерина Харченко, Юлия Вертакова
  -
  - Предисловие
  - 1. Теоретические основы государственного управления
    - 1.1. Современные представления о государстве
    - 1.2. Содержание понятия «государственное управление»
    - 1.3. Эволюция концепций. Современные направления и тенденции развития государственного управления
    - Контрольные вопросы
    - Тесты
  - 2. Роль власти в государственном управлении
    - 2.1. Понятие власти, классификация и характеристика власти
    - 2.2. Легитимность и легальность власти
    - 2.3. Система органов государственного управления. Эффективность ее функционирования
    - Контрольные вопросы
    - Тесты
  - 3. Сущность государственного регулирования экономики
    - 3.1. Понятие государственного регулирования экономики
    - 3.2. Основные субъекты экономической политики, объекты и цели государственного регулирования экономики
    - 3.3. Формы вмешательства государства в

экономику. Средства государственного регулирования экономики
- 3.4. Индикативное управление
- Контрольные вопросы
- Тесты

- 4. Бюджетная политика государства
  - 4.1. Сущность государственного бюджета и его функции
  - 4.2. Бюджетное устройство и принципы построения бюджетной системы
  - 4.3. Особенности бюджетной политики в России
  - Контрольные вопросы
  - Тесты
- 5. Налоговая система государства
  - 5.1. Сущность и функции налоговых платежей
  - 5.2. Налоговая система России
  - 5.3. Налоговая политика и инструменты ее воздействия на экономику
  - 5.4. Особенности налоговой политики в России
  - Контрольные вопросы
  - Тесты
- 6. Денежно-кредитная политика
  - 6.1. Теоретические основы денежно-кредитной политики государства
  - 6.2. Механизм и инструменты воздействия Центрального банка на предложение денег в экономике
  - 6.3. Эффективность денежно-кредитной политики
  - 6.4. Денежно-кредитная политика в экономике России
  - Контрольные вопросы
  - Тесты
- 7. Общегосударственное прогнозирование, планирование и программирование социально-экономического развития
  - 7.1. Общегосударственное планирование и прогнозирование
  - 7.2. Основные методы государственного прогнозирования
  - 7.3. Основные плановые документы, разрабатываемые в России на макро– и мезоуровне. Федеральные целевые программы
  - Контрольные вопросы

- Тесты
- 8. Государственное регулирование рынка труда
  - 8.1. Рынок труда как объект исследования и регулирования
  - 8.2. Основные направления и методы государственного регулирования рынка труда
  - 8.3. Особенности регулирования рынка труда в России
  - Контрольные вопросы
  - Тесты
- 9. Государственное регулирование инвестиционной деятельности
  - 9.1. Инвестиции как объект государственного регулирования
  - 9.2. Государственное финансирование инвестиций
  - 9.3. Основные направления государственного регулирования инвестиций
  - Контрольные вопросы
  - Тесты
- 10. Макроэкономическое регулирование и система национальных счетов
  - 10.1. Понятие системы национальных счетов
  - 10.2. Основные показатели. Методика расчета
  - 10.3. Макроэкономический анализ и прогнозирование отраслевого и регионального развития на основе сочетания БНХ и СНС
  - Контрольные вопросы
  - Тесты
- 11. Внешнеэкономическая политика
  - 11.1. Государственное регулирование внешнеэкономических связей России
  - 11.2. Квотирование экспортно-импортных операций. Лицензирование. Экспортный контроль
  - Контрольные вопросы
  - Тесты
- 12. Антимонопольное регулирование
  - 12.1. Содержание и виды антимонопольной политики
  - 12.2. Специфика антимонопольного регулирования экономики в России
  - Контрольные вопросы
  - Тесты

- 13. Сущность муниципального управления
  - 13.1. Сущность и содержание муниципального управления
  - 13.2. Основные принципы муниципального управления
  - 13.3. Особенности развития местного самоуправления в России на современном этапе
  - 13.4. Правовые основы организации муниципального управления
  - Контрольные вопросы
  - Тесты
  - Ключи к тестам
- Словарь терминов
- Литература

Екатерина Харченко, Юлия Вертакова
Система государственного и муниципального управления

Допущено Учебно-методическим объединением по образованию в области менеджмента в качестве **учебного пособия** для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению «Экономика» и экономическим специальностям

Рецензенты:

В.Г. Садков, заведующий кафедрой «Государственное управление и финансы» Орловского государственного технического университета, д-р экон. наук, проф.,

Б.И. Герасимов, директор института экономики Тамбовского государственного технического университета, д-р экон. наук, проф.

Предисловие

В условиях реформирования российской экономики первостепенное значение уделяется различным аспектам государственного и муниципального управления. Общественные преобразования, произошедшие в России за последние годы, обострили интерес к осмыслению природы государства, его институтов и способов управления. Актуальность этих вопросов приобретает особую значимость в современных условиях, когда еще окончательно не сформирован механизм реализации государством своих функций. Рассмотрение практики государственного и муниципального управления как целостной системы позволяет получить адекватное представление об особенностях функционирования государственного аппарата и методах осуществляемой им политики.

Государственное и муниципальное управление – это наука, изучающая субъекты, объекты, механизмы, принципы и методологию государственного управления экономическим и социальным развитием на федеральном, региональном и муниципальном уровнях для достижения тактических и стратегических целей государства.

Дисциплина «Государственное и муниципальное управление» является одной из основных специальных дисциплин, позволяет дать будущему специалисту высокий уровень теоретических знаний в области управления, необходимый в дальнейшем для успешного применения на практике.

Дисциплина, содержание которой раскрывается в этом пособии, является одной из важнейших и обязательных дисциплин учебного плана подготовки бакалавров и специалистов в области менеджмента.

В учебном пособии рассматривается процесс становления и развития теории и практики государственного регулирования социально-экономических процессов, раскрывается механизм его реализации в России, систематизируются теоретические и методологические аспекты государственного и муниципального управления, рассматривается инструментарий прогнозирования, планирования и моделирования.

Учебное пособие включает в себя контрольные вопросы и тесты, что позволит студентам закрепить полученные знания в области государственного и муниципального управления.

Ознакомившись с материалом пособия, студенты получат систематизированные, целостные знания, призванные сформировать у них устойчивое понимание государственного и

муниципального управления социально-экономическими процессами.

При подготовке пособия использовалась современная научная и учебно-методическая литература по рассматриваемым вопросам. Учебное пособие подготовлено по материалам исследований Л. Абалкина, А.Г. Аганбегяна, А.Г. Гранберга, А. Данилова, В. Кушлина, Ю. Петрова, Б. Плышевского, И.Е. Рисина, Ю.И. Трещевского, Дж. Ю. Стиглица, Е.В. Ясина и других ученых. В нем обобщены достижения зарубежной и отечественной науки в области управления. Сочетание научных результатов и учебно-методического опыта позволило создать пособие, структурно и содержательно отличающееся от работ, опубликованных отдельными авторами и авторскими коллективами ранее.

Пособие адресовано студентам, обучающимся по специальностям «Менеджмент организации» и «Государственное и муниципальное управление», а также может быть полезно тем, кто желает овладеть методикой управления социально-экономическими системами федерального, регионального и муниципального уровня, вследствие универсальности применяемых методологических подходов.

1. Теоретические основы государственного управления

1.1. Современные представления о государстве

Несмотря на то что о государстве написано множество книг и статей, в современной политической мысли отмечается повышенный интерес к проблеме характеристики государства как категории. Теоретическая актуальность связана главным образом с усилением практической роли государства во всех сообществах мира. Наблюдается активизация всех функций государства: политической, экономической, социальной и культурологической; возрастает его влияние на процессы современной модернизации общества. Всеобщая известность понятия «государство», превращение этого понятия в элемент обыденного политического сознания вовсе не означает, что научное знание о государстве стало исчерпывающим, по крайней мере для современного исторического этапа. Известное еще не есть познанное.

Современные представления о государстве не менее противоречивы, чем те, которые существовали в начале века. Из-за сложности и запутанности вопроса то, о чем спорили политики и теоретики в прошлом: о происхождении государства, о его роли и соотношении с обществом, – остается предметом научных (да и политических) дискуссий и поныне.

Всякое государство есть соединение трех начал, важнейших элементов жизнедеятельности – народа, публичной власти и территории. Это объединяет все государства и составляет его содержательную характеристику. Отсюда вполне закономерно, что многие ученые понимают под государством соединение людей под одной властью и в пределах одной территории.

В принципе это верный подход. Только необходимо помнить, что не каждое государство в своей политике всегда воплощает волю (интересы) всего народа, большинства граждан. Как правило, бывает наоборот. Оно обеспечивает интересы преимущественно лишь каких-то классов, слоев, элит, наций и т. п., что важно учитывать при рассмотрении сущности данного конкретного государства.

Государство – организация политической власти, содействующая преимущественному осуществлению конкретных классовых, общечеловеческих, религиозных, национальных и других интересов в пределах определенной территории.

Государство – это выделившаяся из общества и обусловленная его социально-экономическим укладом, традициями, культурой политическая организация суверенной

публичной власти. Возникнув как продукт социальной жизнедеятельности, государство не совпадает с обществом и выступает по отношению к нему управляющей системой. Эта система имеет четкую внутреннюю организацию, специфический механизм взаимодействия структурных элементов.

Будучи универсальной всеобщей формой организации общества, государство выступает в качестве субъекта и объекта самоуправления и управления.

Государство характеризуется следующими признаками, отличающими его как от догосударственных, так и негосударственных организаций:

1) наличием публичной власти, выделенной из общества и не совпадающей с населением страны (государство обязательно обладает аппаратом управления, принуждения, правосудия, ибо публичная власть – это чиновники, армия, полиция, суды, а также тюрьмы и другие учреждения);

2) системой налогов и займов (выступая основной доходной частью бюджета любого государства, они необходимы для проведения определенной политики и содержания государственного аппарата, людей, не производящих материальных ценностей и занятых только управленческой деятельностью);

3) территориальным делением населения (государство объединяет своей властью и защитой всех людей, населяющих его территорию, независимо от принадлежности к какому-либо роду, племени, учреждению; в процессе становления первых государств территориальное деление населения, начавшееся в процессе общественного разделения труда, превращается в административно-территориальное; на этом фоне возникает новый общественный институт – подданство или гражданство);

4) правом (государство не может существовать без права, так как последнее юридически оформляет государственную власть и тем самым делает ее легитимной, определяет юридические рамки и формы осуществления функций государства и т. п.);

5) монополией на правотворчество (издает законы, подзаконные акты, создает юридические прецеденты, санкционирует обычаи, трансформируя их в юридические правила поведения);

6) монополией на легальное применение силы, физического принуждения (возможность лишить граждан высших ценностей, каковыми являются жизнь и свобода, определяет особую действенность государственной власти);

7) устойчивыми правовыми связями с населением, проживающим на его территории (гражданство);

8) определенными материальными средствами для проведения своей политики (государственная собственность, бюджет, валюта и т. п.);

9) единственным официальным представителем всего общества (никакая иная структура не вправе представлять всю страну);

10) суверенитетом (присущее государству верховенство на своей территории и независимость в международных отношениях). В обществе власть может существовать в разных видах: партийная, семейная, религиозная и т. п. Однако властью, решения которой обязательны для всех граждан, организаций и учреждений, обладает лишь государство, которое осуществляет свою высшую власть в пределах собственных границ. Верховенство государственной власти означает ее безусловное распространение на население и все социальные структуры общества; монопольную возможность применения таких средств воздействия (принуждения, силовых методов, вплоть до смертной казни), которыми не располагают другие субъекты политики; осуществление властных полномочий в специфических формах, прежде всего юридических (правотворческой, правоприменительной и правоохранительной); прерогативу государства отменять, признавать ничтожными акты других субъектов политики, если они не соответствуют установлениям государства. Государственный суверенитет включает такие основополагающие принципы, как единство и неделимость территории, неприкосновенность территориальных границ и невмешательство во внутренние дела. Если какое бы то ни было иностранное государство или внешняя сила нарушает границы данного государства или заставляет его принять то или иное решение, не отвечающее национальным интересам его народа, то говорят о нарушении его суверенитета. А это явный признак слабости данного государства и его неспособности обеспечить собственный суверенитет и национально-государственные интересы. Понятие «суверенитет» имеет для государства такое же значение, что и понятие «права и свободы» для человека;

11) символами – герб, флаг, гимн (символ – это знак вещественный, графический, звуковой, что-либо обозначающий), которые призваны обозначать носителей государственной власти, принадлежность чего-либо к государству. Гербы помещают на зданиях, где расположены органы государства, на пограничных столбах, на форменной одежде государственных служащих (военнослужащих и др.). Флаги вывешиваются на тех же зданиях, а также в местах, где проводятся международные конференции, символизируя присутствие на них официальных представителей

соответствующего государства, и т. д.

Механизм государства – это система государственных органов, призванных осуществлять государственную власть, задачи и функции государства. Механизм государства есть та реальная организационная и материальная сила, располагая которой государство проводит ту или иную политику.

Характерные черты механизма государства состоят в следующем:

✓ он представляет собой систему, т. е. упорядоченную совокупность государственных органов, взаимосвязанных между собой. В механизм государства входят законодательные органы (парламент), президент со своей администрацией, исполнительные органы (правительство, министерства, агентства, службы, губернаторы и т. п.), судебные органы (конституционные, верховные, арбитражные и иные суды), прокурорские и иные надзорные органы, милиция, вооруженные силы и т. д. Все вместе они составляют единую систему властвования;

✓ целостность его обеспечивается едиными целями и задачами. Именно цели и задачи объединяют столь разные государственные подразделения в единый организм, ориентируют их на решение общих проблем, направляют их энергию в определенное позитивное русло;

✓ основным элементом механизма государства выступают государственные органы, обладающие властными полномочиями;

✓ является той организационной и материальной силой (рычагом), с помощью которой государство осуществляет свою власть, достигает конкретных результатов.

Механизм современного государства отличается высокой степенью сложности, многообразием составляющих его частей, блоков, подсистем. Под *структурой механизма государства* понимают его внутреннее строение, порядок расположения его звеньев, элементов, их соподчиненность, соотношение и взаимосвязь.

Структура механизма государства включает в себя:

1) государственные органы, которые находятся в тесной взаимосвязи и соподчиненности при осуществлении своих непосредственных властных функций. Особенностью этих органов является то, что они обладают государственно-властными полномочиями, т. е. такими средствами, ресурсами и возможностями, которые связаны с силой государства, с принятием общеобязательных управленческих решений (парламент, президент, правительство, министерства, губернаторы, администрации краев и областей и т. п.);

2) государственные организации – подразделения механизма

государства (его «материальные придатки»), которые призваны осуществлять охранительную деятельность данного государства (вооруженные силы, службы безопасности, милиция и т. п.);

3) государственные учреждения – подразделения механизма государства, которые властными полномочиями (за исключением их администраций) не обладают, а осуществляют непосредственную практическую деятельность по выполнению функций государства в социальной, культурной, воспитательно-образовательной, научной сферах (библиотеки, поликлиники, больницы, почта, телеграф, научно-исследовательские институты, вузы, школы, театры и т. д.);

4) государственные предприятия – подразделения механизма государства, которые тоже властными полномочиями (за исключением их администраций) не обладают, а осуществляют хозяйственно-экономическую деятельность, производят продукцию либо обеспечивают производство, выполняют различные работы и оказывают многочисленные услуги для удовлетворения потребностей общества, извлечения прибыли (заводы, фабрики и пр.);

5) государственных служащих (чиновников), специально занимающихся управлением, которые различаются по своему правовому положению в механизме государства;

6) организационные и финансовые средства, а также принудительную силу, необходимые для обеспечения деятельности государственного аппарата.

Механизм государства и его структура не остаются неизменными. Они постоянно совершенствуются. На них оказывают свое влияние как внутренние (культурно-исторические, национально-психологические, религиозно-нравственные особенности, территориальные размеры страны, уровень экономического развития, соотношение политических сил и пр.), так и внешние (международная обстановка, характер взаимоотношений государства с другими государствами и т. п.) факторы.

В контексте теории государственного управления на первый план выдвигается проблема функций современного государства. Именно проблема в полном значении этого понятия, проблема, над разрешением которой трудились многие политические мыслители прошлого и которая остается предметом острых дискуссий политиков и теоретиков современности.

Функции государства – это основные направления деятельности государства по решению стоящих перед ним целей и задач. Именно в функциях проявляется сущность конкретного государства, его природа и социальное назначение. Содержание

функций показывает, что делает данное государство, чем занимаются его органы и какие вопросы они преимущественно решают. Как основные направления деятельности государства они не должны отождествляться с самой деятельностью или отдельными элементами этой деятельности. Функции призваны отражать ту деятельность государства, которую оно должно осуществлять, чтобы решать поставленные перед ним задачи.

В зависимости от продолжительности действия функции государства классифицируются на постоянные (осуществляются на всех этапах развития государства, например экономическая) и временные (прекращают свое действие с решением определенной задачи, как правило, имеющей чрезвычайный характер, например функция оказания помощи региону, где произошло землетрясение); в зависимости от принципа разделения властей – на законодательные (правотворческие), исполнительные (управленческие) и судебные; в зависимости от значения – на основные (например, функция охраны общественного порядка) и неосновные (например, функция рассмотрения споров); в зависимости от того, в какой сфере общественной жизни они осуществляются, – на внутренние и внешние.

Внутренние функции государства – это основные направления деятельности государства по выполнению стоящих перед ним внутренних задач.

Прежде всего важна *функция обеспечения единой государственной власти в обществе.* Государство есть институциональная (упорядоченная, закрепленная правовыми нормами) форма бытия общественной публичной власти. Через институты государства осуществляется легитимация власти, реализуется монополия на издание законов, имеющих общеобязательный характер, и применение принуждения для их исполнения. Как система социальных институтов государство существует и функционирует на основе конституции – свода правовых законов и образцов институтов.

Другая важнейшая функция – *управленческая.* Государство – управляющая система. Его институты (высшие и региональные органы законодательной и исполнительной власти) осуществляют политическое руководство и административное управление деятельностью социальных субъектов и отношений, связанных с общественными интересами. Объем управленческих функций, масштабы, формы и методы управленческой деятельности государственных институтов зависят от типа государства. Об этом пойдет речь в дальнейшем.

Не менее важная функция государства – *интегративная.* Она реализуется на базе управленческой. Государство регулирует

взаимоотношения социальных групп, коллективов и граждан, добивается достижения общественных компромиссов, обеспечивает определенное единство всех социальных групп и слоев населения, сплачивая их в народ как государствообразующую общность. Основу социально-политического единства народа составляют общие государственные интересы, общепризнанные ценности и цели. Выражение и защита их придает государству и его деятельности политический характер. Государство осуществляет экстракционную и дистрибутивную деятельность, т. е. его институты и организации занимаются добыванием экономических и других ресурсов, необходимых для своего функционирования, распределением и перераспределением ресурсов, благ, услуг и символических ценностей (званий, классификаций и пр.). Отсюда *хозяйственно-экономическая функция:* создание необходимых условий для функционирования и прогресса экономики. Это правовое закрепление тех или иных форм собственности на средства производства, обеспечение единого экономического пространства, строительство адекватной финансовой системы, проведение соответствующей налоговой политики и т. п.

Одна из главных функций современного государства – *содействие воспроизводству человеческого фактора* во всех его аспектах: поддержание на соответствующем уровне систем образования, здравоохранения, науки и духовной культуры. В ряде литературных источников она именуется *культурно-воспитательной функцией.*

Важнейшая функция государства – *защита данного общества* от разного рода разрушающих (внутренних и внешних) факторов. Речь идет об обеспечении внутренней безопасности членов общества, а также о военной, экономической, информационной, идеологической, экологической, технотронной безопасности и др.

Наконец, современное государство существует не в социально-политическом вакууме, а в окружении международного сообщества.

Создание благоприятных с точки зрения государственных интересов условий международных связей и сотрудничества страны с международным сообществом – весьма значимая функция, успешная реализация которой гарантирует нормальную жизнедеятельность страны и государства.

Отмеченные функции характеризуют взаимодействие государства с обществом в целом, а также с внешней, международной, средой. Их реализация зависит от того, как работает государственный организм в своем внутреннем

функционировании. В политической науке внутренние виды деятельности государственных институтов объединяются в группу функций конверсионных (преобразовательных). Имеются в виду следующие деятельности: артикуляция и агрегация интересов, что означает процесс предъявления, выражения и обобщения социальных интересов при выработке государственных решений; нормотворчество (разработка норм и правил); применение норм и правил; контроль за соблюдением норм и правил членами государственного аппарата; политическая и административная управленческая коммуникация. В совокупности названные конверсионные функции образуют процесс самоуправления государства.

Набор функций государства определяет его структуру как системы институтов и организаций. Государственные институты и органы делятся на три группы:

1) непосредственно осуществляющие властные функции (в том числе правоохранительные органы);

2) институты, обеспечивающие разнообразные виды внешней безопасности;

3) система институтов и органов политического руководства и административного управления.

Таким образом, краткий анализ функций государства показывает, что одной из основных является управление обществом и самоуправление. Проблема состоит, однако, в том, что понимать под государственным управлением. Каковы границы его воздействия на общество? Не ведет ли возрастание роли государственного управления к ограничению или даже свертыванию демократии?

1.2. Содержание понятия «государственное управление»

Государственное управление в нашем понимании – объективно необходимая функция государства, рациональная деятельность, не исключающая свободу, а являющаяся общественно-политической формой ее выражения.

Государственное управление в широком социально-политическом смысле как тип социального управления в сфере государственной жизни общества – это деятельность государства по осуществлению его властной и других функций всеми органами, институтами всех ветвей власти, но в различной мере и в различных формах. Государственное управление в настоящем пособии – категория многоплановая: социальная, социально-политическая и политико-правовая.

Более узкое понимание государственного управления, определяемого в юридической литературе, – форма осуществления функций государства, вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть. Такой подход аргументируется тем, что понятие «государственное управление» не содержится в Конституции Российской Федерации в связи с изменением задач и функций современного типа Российского государства, отказавшегося от тотального управления обществом. Оно заменено понятием «исполнительная власть». В современных условиях государственное управление – базис эффективного функционирования государственного властного механизма. Конституция Российской Федерации и действующее законодательство Российской Федерации не предложили синонима государственному управлению. Система разделения властей не является тождественным понятием.

Государственное управление – более широкая категория, чем исполнительная власть. И не случайно она сохраняется в некоторых российских законодательных актах и даже используется в указах Президента РФ. Не отказывается от него законодатель в зарубежных странах, а тем более авторы научных исследований. Итак, перейдем к анализу обозначенной в плане проблемы. Государственное управление – специфический тип социально-экономического управления, воздействующего на общество с целью его упорядочения, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития.

В определении понятия государственного управления должно

быть теоретически выражено общее и специфическое, характерное для его сущности как политико-административного воздействия государственных властных институтов на общество. В соответствии с этим подходом можно сформулировать следующую дефиницию: государственное управление – это сознательное воздействие государственных институтов на деятельность общества, его отдельных групп, в котором реализуются общественные потребности и интересы, общезначимые цели и воля общества.

Государственное управление – это вместе с тем самоуправление по отношению к самому государству и социальной системе в целом, где действуют и стихийные регуляторы общественных процессов, не охватываемые рациональной деятельностью государства.

Аппарат государства есть система государственных органов, связанных общими принципами организации и деятельности. Подобные принципы – это исходные идеи, руководящие положения, определяющие основные подходы к формированию и функционированию государственных органов. Такими принципами могут выступать:

1) принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина предполагает соответствующие обязанности государственных служащих признавать, соблюдать и защищать их. Это вытекает из ст. 2 Конституции РФ, закрепляющей положение, согласно которому человек, его права и свободы являются высшей ценностью;

2) принцип демократизма выражается прежде всего в широком участии граждан в формировании и организации деятельности государственных органов, в учете в политике государства разнообразных интересов большинства населения. Этот принцип нашел свое воплощение в ст. 3 Конституции РФ;

3) принцип разделения властей (на законодательную, исполнительную и судебную) создает механизмы, минимизирующие произвол со стороны властных органов и должностных лиц. Согласно ст. 10 Конституции РФ, государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны;

4) принцип законности означает обязательность соблюдения всеми органами государства и государственными служащими Конституции РФ, законов и подзаконных актов. Согласно ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, органы государственной власти и должностные лица, равно как и органы местного самоуправления,

граждане и их объединения, обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы России;

5) принцип гласности обеспечивает информированность общественности о практической деятельности конкретных государственных органов, гарантирует «прозрачность» процесса функционирования чиновников. Этот принцип нашел свое воплощение в ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, где установлено, что «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом»;

6) принцип федерализма выражает единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ. Согласно ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов осуществляется Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий; согласно же ч. 2 ст. 77 Конституции РФ, в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации;

7) принцип профессионализма создает благоприятные условия для использования наиболее квалифицированных работников в деятельности государственного аппарата, гарантирует высокий уровень решения основных вопросов государственной жизни в интересах населения страны;

8) принцип сочетания коллегиальности и единоначалия обеспечивает разумное соотношение демократических и бюрократических начал государственного аппарата;

9) принцип сочетания выборности и назначаемости выражает оптимальное соотношение децентрализации и централизации в государственном управлении;

10) принцип иерархичности заключается в том, что органы государства занимают в государственном аппарате разные уровни (одни органы подчинены другим, решения вышестоящих органов обязательны для нижестоящих).

Государственное управление – это процесс регулирования отношений внутри государства посредством распределения сфер влияния между основными территориальными уровнями и ветвями власти, в основе государственного управления лежит

государственный интерес, направленный на защиту целостности государства, его ключевых институтов, поддержку уровня и качества жизни его подданных. Среди приоритетных направлений в реализации общественного (государственного) интереса лежит необходимость исполнения нескольких функций: защитной, оборонной, социальной, правовой, экономической, политической и арбитражной.

Государственное управление становится возможным благодаря существованию государственной власти. Государственная власть является органом легитимного принуждения в интересах большинства населения при условии соблюдения государственного интереса. Распространяется государственная власть на объекты, находящиеся как на территории самого государства, так и за его пределами, если этого требуют государственные интересы. Главным признаком государственной власти является ее целостность, неделимость и суверенность.

Системный характер государственного управления заключается в том, что он обеспечивает единство распорядительного (командно-административного) и партнерского (социально-консолидированного) начал в практике регулирования социальных отношений и процессов. В качестве системы государственное управление реализует пять функций:

1) институциональную – через утверждение необходимых при решении государственных вопросов социально-экономических, политических и гражданских институтов для распределения властных полномочий;

2) регулятивную – через системы норм и законов, которые призваны установить общие правила, регулирующие поведение субъектов;

3) целеполагающую – через разработку и выбор приоритетных направлений социально-экономического и политического развития путем реализации поддерживаемых большинством населения программ;

4) функциональную – через разработку и реализацию действий, направленных на поддержку всей хозяйственной инфраструктуры государства в лице ее ведущих отраслей;

5) идеологическую – через формирование общенациональной идеи, призванной консолидировать общество в границах государства.

Как говорилось выше, понятие «государственное управление» употребляется в разных значениях. В узком специальном значении этот термин означает собственно управленческую деятельность государственных органов и должностных лиц. Это

сфера деятельности исполнительной власти. Издание законов парламентом, органом законодательной власти – важнейшая форма государственного управления.

Одни государственные органы имеют собственно властные, решающие полномочия. Многие органы и должностные лица непосредственно занимаются государственным управлением. Другие обладают лишь консультативными полномочиями. Иногда некоторые функции государственных органов передаются общественным органам или организациям, органам местного самоуправления. В этом случае они тоже выполняют функции государственного управления.

В наше время созданы надгосударственные организации и органы, которые могут принимать решения, обязывающие государство предпринять меры, относящиеся к внутренним государственным вопросам, по существу, входящим в его компетенцию, в сферу его суверенитета. Такими органами являются, например, некоторые органы Европейского союза (ЕС). Таким образом, некоторые межгосударственные организации и их органы могут участвовать во внутригосударственной управленческой деятельности.

Всесторонний учет названных и некоторых иных принципов как при образовании государственных органов, так и в процессе их функционирования позволяет обеспечить максимальную эффективность государственного управления обществом, ведет к его демократизации и совершенству.

Государственное управление функционирует не в виде отдельных элементов, а как единое, взаимосвязанное их образование, т. е. системно.

Таким образом, система государственного управления описывается следующими понятиями, характеризующими ее элементы: государственный субъект, идеи (идеология), знания, цели, функции, структуры, взаимосвязи, нормы, управляющее действие, управленческое отношение, управляемый объект.

Как и любая другая, система государственного управления обладает следующими универсальными свойствами:

– состоит из элементов, находящихся во взаимодействии и взаимозависимости;

– целостность, образуемая совокупностью элементов, не сводима к их сумме;

– элементы, интегрируемые в целостность, обретают системные качественные признаки, не тождественные индивидуальным;

– отношения взаимодействия и взаимозависимости элементов закономерны и подчиняются правилам, не зависящим от каждого

из них;

– система как целое реагирует на влияние среды и импульсы, исходящие изнутри ее, от составляющих элементов.

Универсальные свойства системы государственного управления – отправной пункт в изучении ее специфических признаков.

Система государственного управления, в отличие от социального, частью которого она является, формируется и функционирует целерационально: на основе определенных идей и ценностей (монархических, либерально-демократических, социалистических, религиозных и др.). в зависимости от того, на какой идейно-ценностной базе строится политическая система в данном обществе, таково и духовное основание системы государственного управления как ее подсистемы. Каков тип политической системы и ее ядра – государства, таков и характер государственного управления.

Специфика системы государственного управления заключается также в том, что реализация ее функций, наряду с решением собственно управленческих задач, служит обеспечению государственной политической власти, поскольку именно она обладает монополией на издание законов и применение легитимного принуждения, без чего государственное управление невозможно.

Функциональные взаимосвязи органов управления подразделяются на вертикальные и горизонтальные. Первые означают следование одних органов предписаниям других: местного самоуправления – региональным органам управления, а региональных – правительству страны. Это – связи соподчинения. Централизация государственного управления всегда базируется на вертикальных связях. Вторые (горизонтальные связи) характеризуются взаимодействием управленческих органов как относительно самостоятельных и равноправных по своим полномочиям в рамках установленных законом предметов ведения. Это – связи координации и сотрудничества. Вертикальные связи имеют тенденцию к доминированию над горизонтальными, поскольку государственной власти присуще свойство централизации и концентрации. Такая тенденция встречает противодействие со стороны территориальных органов управления. Системные взаимосвязи субъектов управления динамичны; они реализуются и воспроизводятся в виде живых противоречий, регулируемых и разрешаемых в рамках конституционных норм путем усовершенствования схемы распределения полномочий и предметов ведения.

Управленческие статусы субъектов различных уровней

связаны с распределением политического пространства. Субъект высшего уровня функционирует в границах всего политического пространства, региональный субъект действует в пределах региона, субъект местного самоуправления – в административно очерченных рамках местного сообщества. Дифференциация субъектов (органов управления) проявляется в структуре управляемого объекта. Сфера жизнедеятельности общества, связанная с общенациональными интересами, – объект центральных органов управления; сфера трудовой, политической и социокультурной деятельности, составляющая круг специфических, региональных интересов, – объект заботы региональных институтов; то, что связано исключительно с удовлетворением интересов местного сообщества, – предмет ведения органов самоуправления.

Системные взаимосвязи органов управления, поскольку они иерархизированы, образуют структуру в виде пирамиды, основание которой составляет множество органов местного самоуправления, а вершину – центральные институты власти и управления. Вертикаль власти «снизу» «доверху» – стержень такой структуры. Она может быть выражена жестко или мягко (пунктиром), в зависимости от типа политического режима. Россия, переживающая переходный период от формального федерализма к реальному, стремится совместить правовую самостоятельность субъектов РФ с некоторой мягкой вертикалью в управлении. Пока это желание остается проблемой.

В социальной действительности универсальных систем государственного управления, ни нормативных, ни реально функционирующих, не бывает.

Конкретный тип системы определяется в основном характером политического режима, а также другими особенностями государственного устройства общества. На своеобразие системы влияют и многие прочие факторы, в том числе: уровень развития данного общества, состояние политической культуры, политические традиции, господствующие формы религии, конкретная историческая ситуация и даже территориально-географические условия страны. Едва ли нужно доказывать, что между системами государственного управления в европейских и восточных исламских государствах имеются существенные различия. Если, скажем, в европейских странах церковь отделена от государства, то в исламских странах религиозные учреждения – один из главных элементов системы, а догматы Корана – ее идеологическая основа. Даже в странах со сходными формами государственного устройства имеют место различные

модификации в принципе тождественных систем власти и управления.

Общая модель системы государственного управления не остается неизменной и в рамках одного и того же политического режима. В зависимости от характера приоритетных задач, решаемых государством на том или ином конкретном историческом этапе, изменяются цели системы и в целом стратегия государственного управления. Это, естественно, влечет за собой определенную модификацию организационных структур, институтов и, что особенно важно подчеркнуть, механизма мотивации активности ведущих субъектов управления и стимулирования позитивных моментов обратной связи. В условиях стабильного функционирования данной общественной системы демократического типа утверждается система государственного управления, ориентированная на инновационный характер участия управляемых в реализации функций системы. В ситуации кризиса возникает необходимость в мобилизационной государственно-управленческой стратегии, а соответственно, и в определенной перестройке общегосударственной системы управления. Антикризисная система государственного управления существенно отличается от той, которая функционирует в стабильных обществах, в преуспевающих странах. Тем более если речь идет о переходном состоянии общества, каковое переживает Россия. Российская макросистема государственного управления должна строиться с учетом, во-первых, переходного характера общества и государства; во-вторых, состояния глубокого системного кризиса, оказывающего негативное влияние на все традиционные, общепринятые функции и структурные элементы государственного управления, его стратегию и технологию. Антикризисная система строится на приоритете экономики и является важнейшим фактором обеспечения политической устойчивости общества.

1.3. Эволюция концепций. Современные направления и тенденции развития государственного управления

Государственное регулирование экономических и социальных процессов имеет длительную историю, в которой практика опережает теорию. В период раннего капитализма в Европе существовал централизованный контроль над ценами, качеством товаров и услуг, процентными ставками и внешней торговлей.

Меркантилисты XVII в. – пионеры нормативной экономической теории – считали, что только детальное руководство со стороны правительства способно обеспечить порядок в хозяйственной сфере. Они видели в государственном руководстве средство, обеспечивающее социальную справедливость.

Мировой экономический кризис 1929–1933 гг. актуализировал необходимость поиска механизма регулирования национальной экономики, который был бы в состоянии предотвращать экономические кризисы и массовую безработицу. Сделать это, однако, было невозможно, так как западные экономисты в своих научных трудах обходили молчанием острейшие проблемы кризисов и безработицы и даже отрицали их существование в странах капитализма.

Дж. М. Кейнс не считал массовую безработицу неизбежной и полагал, что возможен плановый, регулируемый капитализм. Для этого требовалось ввести в действие, образно говоря, «направляющую руку» – государственный хозяйственный механизм. По мнению Дж. М. Кейнса, необходимо осуществлять централизованный контроль в вопросах, которые в большинстве случаев предоставлены частной инициативе. Государство должно осуществлять управляющее воздействие на склонность к потреблению путем соответствующей системы налогов, фиксацией нормы процента и другими способами.

Произведенная Дж. М. Кейнсом революция в экономической теории послужила основой для разработки нового курса экономической политики буржуазных государств. Было решено усилить «эффективный спрос» – расширить рынки потребительских товаров и средств производства. В этих целях в странах Запада широко развернулось огосударствление экономики: государство стало владельцем многих новейших отраслей промышленности, предприятий производственной инфраструктуры (добыча угля, производство электроэнергии,

транспорт) и учреждений социальной сферы. Правительства организовали разработку рекомендательных планов и программ социально-экономического развития и, создав большой и устойчивый государственный рынок, привлекли крупные фирмы к выполнению своих заказов, приносивших высокие прибыли.

В ведущих странах Запада против кейнсианства решительно выступили его оппоненты – неоконсерваторы, которые высказывались за возрождение свободного предпринимательства и неограниченной конкуренции. Лидер неоконсерваторов, американский экономист Милтон Фридмен, выступил как защитник экономической свободы, полагая, что она неотделима от рыночной системы. Данную систему он считал более жизнеспособной, чем командную.

Фридмен исследовал экономический механизм, который в условиях рыночной экономики позволяет достичь общей сбалансированности национальной экономики. Он разработал концепцию стабилизации американской экономики в связи с кризисом 1974–1975 гг. Главное внимание он обращал на то, чтобы государство строго контролировало количество денег в обращении для предотвращения инфляции.

В соответствии с рекомендациями неоконсерваторов в основу экономической политики США, Великобритании, ФРГ и ряда других государств был положен принцип «эффективного предложения» – поощрения частного бизнеса (в США такую политику назвали «рейганомика», в Англии – «тетчеризм»). Чтобы сделать более выгодным свободное предпринимательство, были существенно снижены налоги на прибыль и на трудовые доходы. Государство заметно уменьшило свое вмешательство в хозяйственные дела, которое было признано малоэффективным.

В неоконсерваторской модели рынок сохраняет свое воздействие на уровень цен и прибыльность производства. Однако сам рынок нуждается в регулировании со стороны государства. По мнению западных экономистов, государство выполняет ряд регулирующих функций.

Далее государство старается стабилизировать экономическое развитие, сглаживать взлеты и падения деловой активности, сдерживать инфляцию и безработицу, поддерживать хозяйственный рост. В период кризисного спада оно увеличивает выплаты пособий по безработице, расширяет возможности получения предпринимателями кредита, уменьшает норму процента. Напротив, в период хозяйственного подъема сокращаются выплаты по безработице, уменьшается объем государственного кредита, повышается норма процента.

Таким образом, смешанную экономику стран Запада сейчас

регулируют два противоположных по своему характеру регулятора – рынок и государственное вмешательство в рыночные отношения. По мнению П. Самуэльсона, современный характер макроэкономического управления состоит в том, что рыночный механизм определяет цены и производство во многих сферах, а государство регулирует рынок посредством следующих инструментов: налогообложения, государственных расходов и прочих методов регулирования. Обе стороны – рынок и государство – существенны. Управлять экономикой в отсутствие того или другого невозможно, так же как и аплодировать одной рукой.

Особенности России в том, что, во-первых, идет переход от одного экономического строя с доминированием госсобственности к другому, основанному на развитии многоукладного хозяйства и рыночных отношений; во-вторых, реформы начались с попытки внедрения в короткие сроки либеральной модели рынка, сводящей госрегулирование к минимуму; в-третьих, формы и методы такого регулирования во многих звеньях еще не сложились.

Либерализации экономики предшествовала ликвидация Госплана и плановых органов на местах. Министерства были лишены права оперативного руководства работой предприятий. Ограниченный перечень прежних функций Госплана, относящихся главным образом к разработке текущих прогнозов и предложений по макроэкономической политике, был передан вновь созданному Министерству экономики. Замысел состоял в том, чтобы создать условия эффективного саморегулирования экономики на основе рыночных принципов организации работы предприятий.

Применяемая в современной России система государственного регулирования носит переходный и незавершенный характер. Ход реформ показал невозможность эффективного развития экономики в режиме автоматического саморегулирования. Механизм рынка должен быть дополнен инструментами, компенсирующими его недостатки там, где он не срабатывает или приводит к результатам, не отвечающим интересам социально-экономической системы. Чем менее развита страна, тем больше пользы должно принести государственное вмешательство, дополняющее рынок и корректирующее его многие несовершенства. Но даже по мере экономического прогресса, когда повышается эффективность рыночных регуляторов, одновременно растет и способность органов государственного регулирования устранять несовершенства рынка и другие проблемы (например, регулировать вновь созданные рынки).

Теоретической основой неоконсервативной модели послужили концепции неоклассического направления экономической мысли. Трансформация модели государственного регулирования заключалась в отказе от воздействия на воспроизводство через спрос, а вместо этого – использование косвенных воздействия на предложение. Сторонники экономики считают необходимым воссоздать классический механизм накопления и возродить свободу частного предпринимательства.

Экономический рост рассматривается как функция от накопления капитала, которое осуществляется из двух источников: за счет собственных средств, т. е. капитализации части прибыли, и за счет заемных средств (кредитов). Поэтому в соответствии с этой теорией государство должно обеспечить условия для процесса накопления капитала и повышения производительности производства.

Главные преграды на этом пути – высокие налоги и инфляция. Высокие налоги ограничивают рост капиталовложений, а инфляция удорожает кредит и тем самым затрудняет использование заемных средств для накопления. Поэтому неоконсерваторы предложили осуществление антиинфляционных мероприятий на базе рекомендаций монетаристов и предоставление налоговых льгот предпринимателям.

Сокращение налоговых ставок сократит доходы госбюджета и увеличит его дефицит, что осложнит борьбу с инфляцией. Следовательно, следующим шагом станет сокращение государственных расходов, отказ от использования бюджета для поддержания спроса и осуществления широкомасштабных социальных программ.

Следующий комплекс мер – реализация политики дерегулирования. Это означает ликвидацию регламентации по ценам и заработной плате, либерализацию (смягчение) антитрестовского законодательства, дерегулирование рынка рабочей силы и др.

Таким образом, в неоконсервативной модели государство может лишь косвенно влиять на экономику. Главная же роль в реализации экономического развития страны отводится рыночным силам.

В неоконсерваторской модели рынок сохраняет свое воздействие на уровень цен и прибыльность производства. Однако сам рынок нуждается в регулировании со стороны государства. По мнению западных экономистов, государство выполняет ряд регулирующих функций, в 1930-е гг., после глубочайшего спада экономики США, Дж. М. Кейнс выдвинул

свою теорию, в которой он опроверг взгляды классиков на роль государства. Теорию Кейнса можно назвать кризисной, так как он рассматривает экономику в состоянии депрессии. Согласно его теории, государство должно активно вмешиваться в экономику по причине отсутствия у свободного рынка механизмов, которые по-настоящему обеспечивали бы выход экономики из кризиса. Кейнс считал, что государство должно воздействовать на рынок в целях увеличения спроса, так как причина капиталистических кризисов – перепроизводство товаров. Он предлагал несколько инструментов. Это гибкая кредитно-денежная политика, новая бюджетно-финансовая политика. Гибкая кредитно-денежная политика позволяет перешагнуть через один из серьезнейших барьеров – неэластичность заработной платы. Это достигается, считал Кейнс, путем изменения количества денег в обращении. При увеличении денежной массы реальная зарплата уменьшится, что будет стимулировать инвестиционный спрос и рост занятости. С помощью бюджетно-финансовой политики Кейнс рекомендовал государству увеличить налоговые ставки и за счет этих средств финансировать нерентабельные предприятия. Это не только уменьшит безработицу, но и снимет социальную напряженность.

Главными чертами кейнсианской модели регулирования являются:

1) высокая доля национального дохода, перераспределяемая через госбюджет;

2) создание обширной зоны государственного предпринимательства на основе образования государственных и смешанных предприятий;

3) широкое использование бюджетно-финансовых и кредитно-финансовых регуляторов для стабилизации конъюнктуры, сглаживания циклических высоких темпов роста и высокого уровня занятости.

В труде «Общая теория занятости, процента и денег» Дж. М. Кейнс поставил задачу исследовать причины кризисов и безработицы. Такие причины он увидел в недостаточности покупательского спроса на предметы личного потребления и на средства производства. Эта недостаточность, по его мнению, обусловлена тем, что по мере роста доходов снижаются темпы увеличения спроса на полезные блага: у людей уменьшается «склонность к потреблению» и усиливается «стремление к сбережениям». Одновременно предприниматели предъявляют недостаточный спрос на средства производства, поскольку, считал Дж. Кейнс, снижается прибыльность капиталистического производства и бизнесмены проявляют склонность терять веру в

будущие доходы. Они в этих условиях предпочитают, не вкладывая деньги в производство, давать их в ссуду и получать высокую и устойчивую норму процента.

Модель государственного регулирования, предложенная Кейнсом, позволила ослабить воздействие циклических колебаний на экономику в течение более чем двух послевоенных десятилетий.

Однако с начала 70-х гг. XX в. стало проявляться несоответствие между возможностями государственного регулирования и объективными экономическими условиями. Кейнсианская модель могла быть устойчивой только в условиях высоких темпов роста. Высокие темпы роста национального дохода создавали возможность перераспределения без ущерба накоплению капитала. В 1970-е гг. условия воспроизводства ухудшились в первую очередь в результате роста цен на нефть. Был опровергнут закон Филлипса, согласно которому безработица и инфляция не могут расти одновременно. Кейнсианские пути выхода из кризиса только раскручивали инфляционную спираль. Под воздействием этого кризиса произошла перестройка системы государственного регулирования и сложилась новая, неоконсервативная модель регулирования.

Монетаристы расходятся с кейнсианцами не только в вопросах роли денег в экономике, но и в оценке функционирования рыночного хозяйства в целом. Они считают, что рыночная экономика довольно устойчива и рыночный механизм способен самостоятельно восстанавливать экономическое равновесие. Поэтому монетаристы выступают против активного вмешательства государства в экономику, отстаивают принципы свободной конкуренции вообще и в денежной сфере в особенности. Деньги рассматриваются монетаристами как решающий фактор развития производства. Чрезмерное государственное регулирование денежно-кредитной сферы может спровоцировать, по их мнению, экономический кризис. Доказательство этому они находили не только в кризисах середины 70-х – начала 80-х гг. прошлого века.

Недооценка роли денег и денежного обращения в частности, неспособность Федеральной резервной системы (ФРС) США предотвратить резкое сокращение количества денег в обращении в конце 20-х гг. XX в. существенно усилили, по мнению М. Фридмена, негативные стороны экономического спада. Он был убежден, что деньги и денежное обращение всегда имели очень большое значение для развития экономики и игнорирование монетарной теории или неправильное использование ее постулатов в ходе чрезмерного государственного регулирования

способно нанести общественному хозяйству огромный вред.

Анализ деловых циклов и денежного обращения позволил М. Фридмену и его единомышленникам существенно модернизировать классическую количественную теорию денежного обращения, особенно для краткосрочных временных интервалов. Так, монетаристы, рассматривая скорость обращения денег как переменную величину, считают, что предлагаемая ими теория позволяет предсказать поведение этой переменной. В качестве основных факторов, определяющих скорость обращения денег, они выделяют ожидаемый уровень инфляции и процентную ставку. Монетаристы также выявили взаимосвязь между изменением темпов роста денежной массы, реального и номинального ВНП и показали, что изменение темпов роста денежной массы влияет на реальный объем производства быстрее, чем на цены. Например, в пределах одного делового цикла темпы роста денежной массы в обращении после некоторой задержки, обычно в несколько месяцев, вызывают изменения в темпах роста номинального ВНП. Сначала значительная часть изменений в номинальном ВНП отражает изменения в реальном ВНП, т. е. изменения в реальном количестве товаров и услуг, производимых в экономической системе. В дальнейшем, если темпы роста денежной массы значительно превосходят среднегодовые темпы экономического роста, существенную часть изменений в номинальном ВНП составляют изменения абсолютного уровня цен. Таким образом, ускорение роста номинального ВНП, вызванное увеличением денежной массы, лишь вначале приобретает форму возрастающего реального объема производства, сопровождающегося уменьшением безработицы. Впоследствии замедление темпов роста реального производства приводит к тому, что рост цен поглощает все большую часть влияния на экономику, обусловленного изменением темпов роста денежной массы. При замедлении темпов роста денежной массы замедляются в обратном порядке соответствующие изменения номинального и реального ВНП.

Новые исследования представителей монетаристского направления дали ключи к пониманию влияния денежной политики государства на состояние экономики, позволили объяснить такое ранее не наблюдавшееся экономическое явление, как стагфляция, или одновременное существование высокой безработицы и высокой инфляции, что совершенно противоречило кейнсианской теории, и, наконец, предложить соответствующие рекомендации по денежно-кредитной политике государства.

Исходя из того, что хорошие намерения слишком часто

выполняются неправильно, монетаристы выступили против проведения активной денежной политики, направленной на стабилизацию одновременно предложения денег и процентной ставки.

Кейнсианскую концепцию они считали ошибочной и внутренне противоречивой. Поэтому главным объектом регулирования, по их мнению, должна быть не процентная ставка, а темпы роста предложения денег. Центральный банк должен проводить в жизнь постоянную предсказуемую денежную политику и следовать простому правилу постоянного роста денежной массы. Темпы роста денежной массы должны быть достаточными, чтобы, с одной стороны, обеспечивать рост реального ВНП, а с другой стороны, не вызывать инфляционных процессов в экономике.

В 70-е – начале 80-х гг. XX в. практическое применение монетаристских рецептов позволило выработать довольно эффективные меры борьбы с инфляцией. В то же время стабилизация инфляционных процессов, изменения финансовых институтов и переход к новому качеству экономического роста в 80-е гг. значительно снизили актуальность монетаристских рецептов денежной политики, разработанных в инфляционный период предыдущего десятилетия. Однако во многом благодаря научным достижениям монетаристов экономисты навсегда распрощались с утверждением «деньги не имеют значения».

Контрольные вопросы

1. Какие имеются подходы к определению сущности государства?
2. Какие черты характеризуют механизм государства?
3. Определите место и роль государства в политической системе общества.
4. Дайте характеристику сущности и роли государственного управления в развитии общества.
5. Выделите основные функции государства.
6. Охарактеризуйте основные свойства государственного управления.
7. Раскройте сущность общей модели государственного управления.
8. Раскройте структуру системы управления (субъект и объект управления).

Тесты

1. Государственное управление – это:

а) государственные институты – организации специальных групп людей, наделенных необходимыми для управленческих действий властными полномочиями и действующих от имени общества и каждого гражданина на основе установленных правовых норм;

б) органы государственной власти, наделенные конституционными полномочиями осуществлять власть и непосредственное управление общественными процессами и собственной деятельностью государства;

в) объективно необходимая, обусловленная природой государства и спецификой человеческого общества как единого организма, целенаправленная, рациональная деятельность, обеспечивающая бытие и прогресс общества.

2. Субъект государственного управления – это:

а) органы государственной власти, наделенные конституционными полномочиями осуществлять власть и непосредственное управление общественными процессами и собственной деятельностью государства;

б) деятельность государства по осуществлению его властной и других функций всеми органами, институтами всех ветвей власти, но в различной мере и в различных формах;

в) движущая сила управленческого процесса, его определяющий фактор.

3. Объект государственного управления – это:

а) сознательное, целенаправленное воздействие на социум, специфическое для государственного управления;

б) общество в целом или его отдельные группы, общественно-политические, экономические, культурные и прочие организации, их деятельность;

в) органы государственной власти, наделенные конституционными полномочиями осуществлять власть и непосредственное управление общественными процессами и собственной деятельностью.

4. Государство – это:

а) организация политической власти, содействующая преимущественному осуществлению конкретных классовых, общечеловеческих, религиозных, национальных и других интересов в пределах определенной территории;

б) выделившаяся из общества и обусловленная его социально-экономическим укладом, традициями, культурой политическая

организация суверенной публичной власти;

в) система государственных органов, призванных осуществлять государственную власть, задачи и функции государства.

2. Роль власти в государственном управлении

2.1. Понятие власти, классификация и характеристика власти

Управление всегда связано с использованием власти. Различают власть личную, корпоративную, социальную, общественную власть, которая устанавливается в обществе. Государственная власть является одной из форм социальной власти. Во всем многообразии определений государственной власти можно выделить две группы определений. Авторы одной группы сводят сущность власти к отношению господства людей над людьми или к отношению подчинения всех членов общества воле одной узкой группы лиц. Другое определение государственной власти прослеживается в современной политической науке. Его авторы, не отрицая связи власти с легитимным принуждением, подчеркивают, что принуждение не исчерпывает сущность власти и акцентирует ее управленческий аспект.

Необходимо рассматривать власть как деятельность. Основная роль власти в государственном управлении заключается в следующем: власть – та реальная сила, которая обеспечивает принятие и претворение в жизнь государственных решений. Россия является федеративным демократическим правовым государством с республиканской формой правления. В основу системы государственного управления России положено два принципа: принцип разделения властей и принцип комплементарности, предполагающий разделение государства на уровни управления, распространяющие власть по узловым административно-территориальным звеньям пространства страны.

Под *социальной властью* можно понимать присущее всякой общности людей отношение господства и подчинения между субъектами, опирающееся на принуждение.

Социальная власть придает обществу целостность, управляемость, служит важнейшим фактором организованности и порядка. Иными словами, это системообразующий элемент, обеспечивающий социальную жизнеспособность. Под воздействием власти общественные отношения становятся целенаправленными, приобретают характер управляемых и контролируемых связей, а совместная жизнь людей делается организованной и упорядоченной. Необходимость социальной власти в коллективах проистекает из совместной осознанной общественной деятельности, что предполагает разделение труда,

регулирование поведения, установление определенной иерархии, порядка взаимоотношений людей в коллективе и коллективов между собой.

Как известно, власть в первобытном обществе не носила политического характера, так как родовая община не была дифференцирована по интересам и потребностям. Они были одинаковы у всех и сводились к выживанию и воспроизводству человечества. И только с разделением общества на различные группы, слои, классы у индивидов появляются разнообразные интересы, регулирование которых означает политику, а значит, и появление государственной власти, представляющей собой особую разновидность социальной власти.

Государственная власть – это публично-политическое отношение господства и подчинения между субъектами, опирающееся на государственное принуждение.

Характерные черты государственной власти:

✓ распространяется на все общество (это единственная власть, которая имеет отношение ко всем лицам, проживающим в данной стране, является общеобязательной);

✓ носит публично-политический характер (призвана выполнять общественные функции, решать общие дела, упорядочивать процесс удовлетворения различного рода интересов);

✓ опирается на государственное принуждение (имеет право применить силу, когда это необходимо для достижения законных и справедливых целей);

✓ осуществляется специальными лицами (чиновниками, политиками и т. п.);

✓ устанавливает систему налогов;

✓ организует население по территориальному признаку;

✓ характеризуется легитимностью и легальностью.

Уровни власти – это горизонтально упорядоченные ранги исполнительской деятельности, разделенные в соответствии с режимом делегирования полномочий от высших управленческих звеньев низшим. Количество уровней свидетельствует о степени субординации в принятии управленческих решений и порядке передачи командной информации.

Уровни власти задают способ разделения административной ответственности между должностными функциями в организационной структуре. Причем число уровней тем больше, чем более обширным становится количество этих функций, чем выше степень их специализации.

Ветви власти (зоны управления) – вертикально упорядоченные направления управленческой деятельности,

определяемые в соответствии с принципом разделения властей, используемым в условиях демократического политического режима. Традиционно к ветвям власти относят исполнительную, законодательную и судебную. Идентификационными признаками, на основе которых определяется содержание ветви власти, являются следующие:

✓ наличие специализированных органов государства, наделенных широкими полномочиями;

✓ юридическое закрепление места, которое занимает эта власть в иерархии системы управления государством;

✓ структура органов власти, приходящихся на каждую ветвь, является иерархической и сквозной, охватывающей все имеющиеся уровни и ориентированной на комплексные общие цели;

✓ цели, ставящиеся перед ветвью власти, имеют общегосударственный характер и не могут быть приписаны ни одному из ведомств отдельно.

Разделение системы государственного и муниципального управления на вертикальные и горизонтальные составляющие призвано обеспечить бесперебойное функционирование управляемой системы на основе принципов пропорциональности и непрерывности в согласованной работе всех ее подразделений.

Однако горизонтальные связи в сфере государственного управления не следует сводить только к разделению функций между ветвями власти. Так, признаки координации, взаимодействия и взаимопомощи также характерны и для отношений внутри той или иной ветви.

Основными принципами формирования системы государственного управления являются принципы:

✓ разделения властей;
✓ комплементарности;
✓ субсидиарности;
✓ суверенности;
✓ демократизма;
✓ гомогенности.

Принцип комплементарности характеризуется установкой на непрерывность в структуре власти. Принцип нацеливает на создание условий равномерного распределения властных функций в разрезе всей вертикали управления по различным территориальным уровням. Характерным признаком равномерного распределения власти в структуре управления является выделение властных полномочий как сверху, так и снизу. Такой порядок реализации власти не оставляет места для проявления нелегальных центров управления. Дефицит власти

способствует тому, что функцию управления социальной системой берут на себя дисфункциональные структуры. Деятельность таких структур способствует разрушению общества, утрате им способности пропорционально удовлетворять основополагающие потребности всех его представителей.

Принцип субсидиарности определяет процедуру распределения и перераспределения полномочий между управленческими уровнями государственной власти. Действие принципа определяет устойчивую последовательность исполнения властных полномочий управленческими органами и порядок распределения ответственности этих органов перед населением. Передача полномочий на более высокий уровень управления в соответствии с этим принципом может быть осуществлена только при условии невозможности их исполнения на низшем уровне. Смысл принципа субсидиарности иллюстрируется одним из положений в Конституции США, где указано, что полномочия, не делегированные Конституцией Соединенных Штатов и не запрещенные в соответствии с нею штатами, соответственно являются закрепленными за штатами или за народом. Принцип также обусловливает необходимость в предварительном распределении управленческих функций между уровнями управления.

Принцип субсидиарности имеет два измерения: вертикальное и горизонтальное. Вертикальное измерение включает распределение власти от местной к государственной. Динамичный характер происходящих в городах процессов требует учета соответствия имеющихся потребностей населения и властных полномочий, вверенных уровням государственного и муниципального управления. Горизонтальное измерение охватывает процедуру распределения полномочий между ветвями власти на федеральном, региональном или местном уровнях. В триаде «исполнительная – законодательная – судебная ветви власти» горизонтальное измерение принципа субсидиарности устанавливает устойчивую последовательность в организации социальной политики; если законодательная ветвь задает правовые рамки такой политики, а исполнительная власть определяет ее реальные направления, то судебная – контролирует механизмы ее реализации в конкретных социальных и политических условиях. В соответствии с принципом субсидиарности власть должна быть разделена между властными структурами главным образом в связи с сокращением дистанции между властью и представляющим ее населением. Увеличение численности населения способствует увеличению числа управленческих уровней и определению их взаимосогласованной

политики, главным критерием эффективности которой является максимальное удовлетворение потребностей всего населения, а также строгое распределение сфер ответственности между субъектами власти.

Принцип суверенности предполагает наличие фактической независимости как сущностного признака государства. Государственный суверенитет означает верховенство и независимость власти, подчиненной праву, монополию на принуждение в рамках государственных правомочий и независимость государства в рамках международного спроса на продукты и услуги местных компаний. Это обстоятельство свидетельствует в пользу порочности тезиса об изначальной неэффективности муниципального сектора экономики.

2.2. Легитимность и легальность власти

Закон, иные нормативные правовые акты, издаваемые государственной властью, правила, обычаи, складывающиеся в обществе и санкционируемые ею, легализуют, т. е. делают законными или, напротив, нелегальными те или иные отношения в обществе, допуская или запрещая их. В свою очередь сама государственная власть тоже нуждается в легализации. Легитимность и легальность власти – понятия не совпадающие. Если легальность означает юридическое обоснование власти, ее соответствие правовым нормам, что выступает ее юридической характеристикой, то легитимность – это доверие и оправдание власти, что выступает ее нравственной характеристикой. Любая власть, издающая законы, даже непопулярные, но обеспечивающая их выполнение, – легальна, в то же время она может быть нелегитимна, не приниматься народом.

Во все времена предметом постоянной озабоченности правящих элит является легитимация своей власти и политики, т. е. обеспечение их признания и одобрения со стороны подвластных. Чтобы добиться усиления своей поддержки массами, они стремятся воздействовать на сознание людей всеми средствами – идеологическими, научными, правовыми, нравственными, эмоционально-психологическими и т. п.

О степени легитимности государственной власти можно судить по уровню принуждения, необходимого для проведения той или иной политики в обществе, по количественному и качественному анализу попыток свержения правителей; по социальной напряженности, силе проявления гражданского неповиновения, бунтов, восстаний и т. п.; по результатам выборов; по массовым демонстрациям, внезапным проявлениям поддержки или, напротив, оппозиции существующему режиму и др.

Легализация государственной власти – это юридическое провозглашение и закрепление правомерности возникновения (установления), организации деятельности. Во-первых, законным должно быть ее происхождение. В современном государстве она не может осуществляться без непосредственного участия народа (выборов, референдума и др.), без представительных органов, парламентов.

В современных условиях легализация государственной власти осуществляется прежде всего конституциями. Они могут быть приняты на референдуме, как, например, в России в 1993 г. Легализация может осуществляться путем принятия конституции

Учредительным собранием или парламентом (Конституция Украины 1996 г.).

Узаконение государственной власти, обоснование властных полномочий, права управлять государством коренятся в юридических актах и могут, следовательно, при определенных условиях являться только внешней легализацией, юридически закрепляющей антинародную, антидемократическую, даже террористическую государственную власть. Таковы были правовые акты гитлеровской Германии, провозглашавшие безраздельную власть фюрера, «институционные акты» бразильской хунты, принятые после военного переворота 1964 г. и действовавшие почти 20 лет, Конституция и законы ЮАР, установившие в 30-х – начале 90-х гг. XX в. режим апартеида и лишившие население страны гражданских прав. Поэтому, определяя легальность или нелегальность государственной власти, необходимо учитывать не только внешние признаки (например, принятие конституции референдумом), но и то, насколько правовые акты, легализующие государственную власть, ее органы, соответствуют общечеловеческим ценностям и принципам права, в том числе международного.

Нарушение принципа легальности (правовых норм) предполагает юридическую ответственность государственных органов и должностных лиц – политическую (отставка правительства, импичмент президента), уголовную, гражданскую.

Легитимность – это состояние не юридическое, а фактическое, не обязательно формальное, а чаще – неформальное. *Легитимация государственной власти* – это процессы и явления, посредством которых оно приобретает свойство легитимности, выражающее правильность, справедливость, правовую и моральную законность, соответствие ее общечеловеческим ценностям, соответствие этой власти, ее деятельности определенным психическим установкам, ожиданиям общества, людей. Легитимная государственная власть – это власть, соответствующая представлениям народа данной страны о должной государственной власти.

В основе легитимации лежит вера в то, что их блага зависят от сохранения и поддержания такого порядка в обществе, который они считают справедливым.

Легитимация государственной власти находит свое выражение в ее поддержке населением, об этом могут свидетельствовать результаты голосования на выборах президента, парламента, итоги референдума, массовые демонстрации в поддержку правительства.

Наиболее отчетливо легитимация власти проявляется в

социальных и политических революциях, если они выражают подлинные интересы большинства населения, свергая антинародную власть и устанавливая новую.

Существует несколько форм легитимации государственной власти. Принято различать традиционную, харизматическую и рациональную.

Традиционная легитимация связана с традициями, обычаями. Наиболее ярким свидетельством этого является легитимация полуфеодально-теократической государственной власти в некоторых мусульманских странах Востока.

Харизматическая легитимация обусловлена особыми качествами выдающихся личностей. К числу таких качеств могут относиться природные способности, пророческий дар, сила духа и слова.

Рациональная легитимация основана на разуме: население поддерживает или отвергает государственную власть, руководствуясь собственной оценкой этой власти.

Единство государственной власти связано с возникновением государства. Первоначально единство государственной власти могло иметь, видимо, коллективную форму, но вскоре приобрело персональный характер.

Единство государственной власти имеет три составляющих. Во-первых, это социальное единство, что проистекает из единой социальной природы экономически и политически доминирующего в обществе социального слоя. Во-вторых, это единство целей и направлений деятельности государственной власти, всех ее органов и должностных лиц. В-третьих, это организационно-правовое единство.

2.3. Система органов государственного управления. Эффективность ее функционирования

Задача по созданию эффективного государства и компетентного правительства, повышение качества работы всех органов исполнительной власти являются необходимыми условиями преодоления отчуждения между гражданами и органами государственной власти, что способствует развитию общественного капитала.

Понятие эффективности имеет много значений и толкований. В широком понимании эффективность означает то, сколько ресурсов было затрачено для достижения определенного результата или каковы были издержки при получении той или иной выгоды, т. е. эффективность – это соотношение результатов и издержек. Иногда разделяют социальную и функциональную эффективность. Достаточно трудно определить какой-либо единый критерий эффективности работы организации, годный для всех структур и при всех обстоятельствах. Выделяют четыре подхода в этом вопросе: достижение поставленных целей, использование ресурсов, оптимальность внутренних процессов и коммуникаций, удовлетворенность персонала.

Обычно отмечают несколько компонентов эффективности, которые можно количественно или качественно оценить:

– результативность (уровень достижения поставленных целей);

– экономность (сокращение издержек и затрат);

– экономическая эффективность (соотношение результатов и издержек);

– степень воздействия (прямые и косвенные последствия действий).

Существуют три уровня измерения эффективности работы в органах государственного управления и власти:

1) выполнение стратегических целей (уровень министерств и ведомств);

2) реализация программ/проектов (уровень высшего и среднего звена руководителей);

3) решение оперативных задач (уровень сотрудников госучреждений).

В научной литературе разработано несколько подходов по проблеме повышения эффективности работы государственной бюрократии и институтов государства. Приведем лишь основные

подходы, представленные различными научными школами, позволяющие с различных позиций анализировать данный вопрос и связывающие эффективность с определенными факторами.

Концепция лидерства. Представители данного направления увязывают эффективность организации с лидерскими навыками, стилем управления, индивидуальными характеристиками и качествами руководителей министерств и ведомств, системами их подбора, оценки выполнения задач, мотивацией и профессиональным развитием.

Теория веберовской рациональной бюрократии. Она представлена известной теорией М. Вебера об идеальной бюрократии, которая должна быть отделена от политики, иметь иерархическую структуру, функциональную специализацию, четкие правила работы и должностные инструкции, отделение от собственности, что создает необходимые предпосылки для эффективной работы.

Теория жизненных циклов. Основная идея этой школы состоит в том, чтобы показать взаимосвязь эффективной работы государственных ведомств от влияния постоянно и циклично формирующихся коалиций или групп внутри организации. Это определяет процесс и характер принятия решений в бюрократических структурах, что связано в свою очередь с жизненным циклом развития организации.

Концепция профессионализма. Данная концепция ставит успешную деятельность государственных органов в прямую зависимость от наличия карьерных (профессиональных) чиновников, хорошо обученных, имеющих большой опыт работы, которые руководствуются своей основной миссией – служение государству и обществу, а сами ведомства имеют определенный уровень автономии и ориентированы на решение главных, общенациональных задач и проблем.

Концепция экономической ответственности. Концепция основана на экономическом подходе, доказывающем, что повышение эффективности работы связано с наличием механизма конкуренции среди ведомств, системой внедрения инноваций, а также политической подотчетностью государственных органов, в первую очередь перед налогоплательщиками.

Теория общественной экологии. Относительно новая теория, которая доказывает, что результаты деятельности бюрократии зависят от характера внешней среды (экологии организации) и способности государственной администрации управлять изменениями и инновациями с целью адаптации к этим изменениям.

Очевидно, что все эти теории и концепции раскрывают лишь

одну из сторон повышения эффективности работы государственных учреждений. Весьма симптоматично, что в 1997 г. был опубликован отчет Всемирного банка под названием «Государство в меняющемся мире». В нем говорилось о необходимости создания эффективного государственного управления, под которым понималось умение рационально использовать мощный потенциал государства, т. е. способность административных структур эффективно формировать, реализовывать государственную политику и пропагандировать коллективные инициативы.

В этом документе выдвигалась двухступенчатая стратегия преобразований для средне– и слаборазвитых стран, в том числе и стран СНГ. Так, на первой стадии рекомендовалось обратить внимание на приведение функций государства в соответствие с его потенциалом и сосредоточить ресурсы на ключевых задачах, которые оно может и должно решать, в том числе:

✓ утверждение законности;
✓ обеспечение политической и экономической стабильности;
✓ инвестиции в социальную инфраструктуру;
✓ поддержка незащищенных слоев населения;
✓ защита окружающей среды.

На второй стадии необходимо решить задачу по укреплению потенциала государства путем активизации общественных институтов, т. е. создание дополнительного потенциала на основе стимулирования и повышения эффективности работы государственных служащих при сохранении контроля над их действиями. Одновременно рекомендовалось применять три базовых механизма стимулирования работы государственного аппарата:

1) эффективные нормы и ограничения для чиновников;

2) усиление конкуренции в госслужбе;

3) учет мнения граждан и развитие их взаимодействия с государством.

Необходимым условием этих административных изменений должны стать децентрализация; наем и продвижение чиновников на основе личных качеств; учет и регулярные опросы потребителей.

В отчете говорится, что даже небольшой прирост в эффективности государства приводит к повышению уровня жизни, что в свою очередь прокладывает дорогу для новых реформ и дальнейшего развития.

Применительно к условиям России актуальна идея о том, что перед проведением каких-либо радикальных преобразований в системе государственного управления надо уделить внимание

наиболее полному использованию существующего потенциала государственного аппарата, что требует проведения политики модернизации административной реформы.

Важной составной частью является повышение качества системы государственного управления. Оценка качества имеет, как правило, объективные и субъективные компоненты. С одной стороны, это соблюдение определенных стандартов и нормативов, а с другой – удовлетворение потребностей социальных групп, организаций или индивидов.

Поставленная задача по повышению уровня качества управления и услуг требует выделения наиболее важных факторов, которые влияют на работу правительства и администрации, что позволяет в дальнейшем целенаправленно управлять и регулировать данный процесс. К числу таких факторов, от которых зависит качество работы государственных структур, относятся:

✓ качество законодательной и нормативно-правовой базы в области государственного устройства;

✓ система планирования и принятия государственных решений в центральных органах власти;

✓ механизм ответственности и подотчетности органов власти;

✓ открытость и прозрачность бюджетной и финансовой политики;

✓ профессионализм руководителей и служащих государственных органов;

✓ использование современных методов менеджмента, информационных технологий на основе собственного и зарубежного опыта;

✓ система управления изменениями (реформами и инновациями) на уровне государственной политики, программ и проектов.

Во многих странах, в том числе и в России, уже имеется опыт использования различных средств и методов повышения качества работы государственных и местных органов власти. Это система тотального управления качеством, Q-Магк, использование системы международных стандартов ISO 9000 и т. д. Во многих случаях вопрос повышения качества работы является приоритетным для государственных организаций, так как это позволяет решить несколько задач:

✓ снизить издержки;

✓ повысить удовлетворенность населения;

✓ рационализировать рабочие процессы.

Основными источниками качества в государственном секторе

являются:

✓ жесткие факторы: структуры и материальные средства;

✓ мягкие факторы: процессы и процедуры;

✓ человеческий фактор: персонал организации.

Данное разделение на жесткие и мягкие факторы связано с тем, что наиболее трудно поддаются перестройке и изменениям именно структуры и материальные факторы, тогда как процессы и процедуры могут реформироваться более легко и с меньшими издержками. Особые, более гибкие методы необходимы при работе с персоналом, так как это основной капитал и стратегический ресурс любой организации.

Решение задач по созданию эффективной и надежной системы государственного управления должно основываться на общей ответственности и подотчетности (внутренней и внешней) всех звеньев государственной власти. Формы подотчетности бывают политическими, административными, профессиональными и общественными. Такая система включает следующие элементы:

1) контроль;

2) оценку;

3) мониторинг;

4) координацию деятельности органов государственной власти.

Это должно обеспечивать слаженность и результативность работы различных звеньев государственного аппарата на всех управленческих уровнях. В то же время возникает проблема обеспечения разумного баланса между инновациями, повышающими, как известно, уровень неопределенности и риска, требующими определенной свободы деятельности, а с другой стороны, обеспечения стабильной деятельности госаппарата, отвечающего за расходование ресурсов и результаты работы на основе строгого контроля.

В России проводится реформа политической системы, и основным направлением является расширение контроля над исполнительной властью со стороны представительных органов власти, так как уже сформировались социальные группы и группы интересов, заинтересованные в таком контроле. Большая концентрация власти в руках исполнительных органов власти способствует появлению автократических тенденций и усилению бюрократизма на всех уровнях госуправления. Поэтому в современных условиях требуется изменение всей системы ответственности государственных служащих. Традиционная модель состоит в том, что граждане выбирают политиков, которые в свою очередь должны контролировать деятельность

государственных служащих. Однако система не всегда эффективна, поэтому все больше используют другую схему, когда государственных служащих контролируют как политики, так и гражданские структуры.

Руководители государственных организаций обязаны следить за работой своих подчиненных и деятельностью подотчетных им организаций, контролировать расходование государственных финансов, их распределение и конечные результаты работы. В 1977 г. была принята Лимская декларация руководящих принципов контроля, в которой он определяется в качестве неотъемлемой части (элемента) системы управления и регулирования. Таким образом, в контроле основное – это проведение мероприятий превентивного характера.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте основные виды власти и раскройте роль власти в государственном управлении.
2. Дайте определение понятию уровней власти.
3. Что представляют собой ветви власти?
4. Раскройте понятия легализации и легитимности государственной власти.
5. В чем заключается принцип субсидиарности ветвей власти?
6. В чем смысл государственного управления как способа реализации государственной власти?
7. Раскройте понятие эффективности государственного управления.

Тесты

1. Уровни власти – это:

а) та реальная сила, которая обеспечивает принятие и претворение в жизнь государственных решений;

б) горизонтально упорядоченные ранги исполнительской деятельности, разделенные в соответствии с режимом делегирования полномочий от высших управленческих звеньев низшим;

в) способ разделения административной ответственности между должностными функциями в организационной структуре.

2. Ветви власти – это:

а) структура органов власти, приходящихся на каждую ветвь, являющаяся иерархической и сквозной, охватывающая все имеющиеся уровни и ориентированная на комплексные общие цели;

б) вертикально упорядоченные направления управленческой деятельности, определяемые в соответствии с принципом разделения властей, используемым в условиях демократического политического режима;

в) закон, иные нормативные правовые акты, издаваемые государственной властью, правила, обычаи, складывающиеся в обществе и санкционируемые ею.

3. Легализация государственной власти – это:

а) узаконение государственной власти, обоснование властных полномочий, права управлять государством, коренится в юридических актах;

б) это процессы и явления, посредством которых власть приобретает свойство легитимности, выражающее правильность, справедливость, правовую и моральную законность, соответствие ее общечеловеческим ценностям, соответствие этой власти, ее деятельности определенным психическим установкам, ожиданиям общества, людей;

в) юридическое провозглашение и закрепление правомерности возникновения (установления), организации деятельности.

4. Легитимность – это:

а) нарушение принципа легальности;

б) процессы и явления, посредством которых оно приобретает свойство легитимности, выражающее правильность, справедливость, правовую и моральную законность, соответствие ее общечеловеческим ценностям, соответствие этой власти, ее деятельности определенным психическим установкам,

ожиданиям общества, людей;

в) вера в то, что блага зависят от сохранения и поддержания такого порядка в обществе, который они считают справедливым.

5. Экономическая эффективность – это:

а) отношение затрат к результату производства;

б) полученная прибыль;

в) отношение результата к затратам.

6. Американский экономист Милтон Фридмен:

а) выступил как защитник экономической свободы, полагая, что она неотделима от рыночной системы;

б) считал, что государство должно воздействовать на рынок в целях увеличения спроса, так как причина капиталистических кризисов – перепроизводство товаров;

в) был убежден, что деньги и денежное обращение всегда имели очень большое значение для развития экономики, а игнорирование монетарной теории или неправильное использование ее постулатов в ходе чрезмерного государственного регулирования способно нанести общественному хозяйству огромный вред.

7. Дж. Кейнс предполагал, что:

а) государство должно активно вмешиваться в экономику по причине отсутствия у свободного рынка механизмов, которые по-настоящему обеспечивали бы выход экономики из кризиса;

б) главная роль в реализации экономического развития страны отводится рыночным силам;

в) рыночная экономика довольно устойчива и рыночный механизм способен самостоятельно восстанавливать экономическое равновесие.

3. Сущность государственного регулирования экономики

3.1. Понятие государственного регулирования экономики

Государственное регулирование экономики представляет собой систему типовых мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых правомочными государственными учреждениями и общественными организациями в целях стабилизации и приспособления существующей социально-экономической системы к изменяющимся условиям.

Как отмечалось ранее, по мере развития рыночного хозяйства возникали и обострялись экономические и социальные проблемы, которые не могли быть решены автоматически на базе частной собственности. Появилась необходимость в значительных инвестициях, малорентабельных или нерентабельных с точки зрения частного капитала, но необходимых для продолжения воспроизводства в национальных масштабах; отраслевые и общехозяйственные кризисы, массовая безработица, нарушения в денежном обращении, обострившаяся конкуренция на мировых рынках требовали государственной экономической политики.

Теоретически понятие «государственная экономическая политика» шире понятия «государственное регулирование экономики» (ГРЭ), так как первая может основываться и на принципе невмешательства государства в хозяйственную жизнь. В современных условиях невмешательство государства в социально-экономические процессы немыслимо. Уже давно споры идут не о необходимости ГРЭ, а о его масштабах, формах и интенсивности. Поэтому термины «государственное регулирование экономики» и «государственная экономическая политика» в наше время идентичны.

Объективная возможность проводить ГРЭ появляется с достижением определенного уровня экономического развития, концентрации производства и капитала. Необходимость, превращающая эту возможность в действительность, заключается в нарастании проблем, трудностей, с которыми и призвано справиться ГРЭ.

В современных условиях государственное регулирование национальной экономики является составной частью процесса воспроизводства. Оно решает различные задачи, например: стимулирование экономического роста, регулирование занятости, поощрение прогрессивных сдвигов в отраслевой и региональной структуре, поддержка экспорта. Конкретные направления, формы,

масштабы ГРЭ определяются характером и остротой экономических и социальных проблем в той или иной стране в конкретный период.

Наиболее развитый механизм регулирования сложился в некоторых странах Западной Европы (во Франции, ФРГ, Нидерландах, Скандинавских странах, Австрии, Испании), в Японии, ряде быстро развивающихся стран Азии и Латинской Америки. Слабее развито ГРЭ в США, Канаде, Австралии, где в отличие от Европы не было социально-экономических потрясений, аналогичных последствиям Второй мировой войны, возникновению лагеря социализма, а затем его распаду, и где частный капитал обладал особенно сильными позициями. Тем не менее ГРЭ и в этих странах играет заметную роль, особенно в периоды ухудшения конъюнктуры, при высоких показателях безработицы и инфляции.

Особенно важна роль управления экономикой в развивающихся странах, создающих независимую экономику, в бывших социалистических странах, осуществляющих переход от планового хозяйства на базе государственной собственности к рыночному хозяйству на основе частной собственности.

Для уяснения механизма регулирования экономики целесообразно охарактеризовать его субъекты, объекты, цели, инструменты или средства, а также этапы развития.

3.2. Основные субъекты экономической политики, объекты и цели государственного регулирования экономики

Субъектами экономической политики являются носители, выразители и исполнители хозяйственных интересов.

Носители хозяйственных интересов – это социальные группы, отличающиеся друг от друга по ряду признаков: имущественному, по доходам, по видам деятельности, по профессиям, отраслевым и региональным интересам. Это наемные рабочие и хозяева предприятий, фермеры и земельные собственники, мелкие и крупные предприниматели, управляющие и акционеры, лица свободных профессий, государственные служащие, текстильщики и рабочие военно-промышленного комплекса. У каждой из этих групп есть свои интересы, обусловленные их социально-экономическим положением, а также принадлежностью к тому или иному региону, виду деятельности. Представители этих групп индивидуально выражают свои интересы в средствах массовой информации, на митингах и обращаются с просьбами, протестами, пожеланиями в государственные учреждения, ответственные за экономическую и социальную политику. Это первая линия связи хозяйственных интересов с государственным аппаратом, регулирующим хозяйство.

Выразителями хозяйственных интересов являются носители экономических интересов, которые объединены в развитых странах рыночного хозяйства в многочисленные союзы, ассоциации: профсоюзы, союзы предпринимателей, фермеров, различных торговцев, студентов, маклеров, аптекарей и т. п. Некоторые из этих союзов насчитывают миллионы членов (профсоюзы, например), другие играют огромную роль в экономике страны из-за представляемых ими капиталов (союзы предпринимателей, банковских учреждений, торговые палаты). Есть и совсем малозначащие объединения, например, ассоциация физических и юридических лиц, заинтересованные в приватизации конкретного земельного участка, принадлежащего муниципалитету. Такие объединения являются выразителями хозяйственных интересов. Самые могущественные выразители хозяйственных интересов – это союзы предпринимателей и профсоюзы. Они осуществляют собственные концепции социально-экономической политики, стремясь оказать

максимальное воздействие на государственную экономическую политику. У выразителей хозяйственных интересов есть печатные издания, значительные финансовые ресурсы, центры подготовки кадров и связей с общественностью. Союзы предпринимателей и профсоюзы построены по отраслевому и территориальному признаку, все местные и отраслевые союзы иерархически подчинены общенациональным центрам, которые в свою очередь входят в международные региональные и мировые объединения.

Выразителями социально-экономических, политических, религиозных, культурных, экологических, специфически региональных интересов являются политические партии. В отличие от выразителей экономических интересов, которые заявляют, от чьего имени они выступают, политические партии часто действуют от имени общенациональных интересов. Партии тесно связаны с выразителями и носителями экономических интересов. Например, во всем мире социал-демократические партии тесно связаны с профсоюзами, а союзы предпринимателей поддерживают консервативные, христианско-демократические, либеральные партии.

Осуществлять программу государственной экономической политики будут субъекты регулирования экономики – исполнители хозяйственных интересов. Это – главная, третья, линия трансформации частных экономических интересов в государственную экономическую политику.

Исполнителями хозяйственных интересов – субъектами ГРЭ – являются органы трех ветвей власти, построенные по иерархическому принципу. В государствах с федеративным устройством (США, Канада, Индия, ФРГ, Испания, Бразилия, Малайзия и др.) существуют федеральные и местные парламенты и правительства, соответственно защищающие общегосударственные и местные экономические интересы. Заметна тенденция усиления роли центральных органов власти среди субъектов экономики, все более независимыми в осуществлении ГРЭ от законодательной власти становятся исполнительные органы.

Интересным с точки зрения изучения механизма регулирования является слияние субъектов государственной и частной экономической политики и возникновение в результате этого новых регулирующих органов, не вписывающихся теоретически в классическую схему парламентской или президентской республики. Например, создается орган из представителей союзов предпринимателей, профсоюзов и исполнительной власти для регулирования тарифных соглашений между предпринимателями и трудящимися. Организуются

комитеты, советы по поддержанию или развитию отдельных отраслей из представителей министерства экономики и отраслевых союзов предпринимателей. Аналогичные советы создаются для осуществления государственных региональных программ.

Основная часть этих органов формально осуществляет консультативную деятельность, но в действительности решающим образом воздействуют на государственную экономическую политику различные советы экспертов при правительстве, министерствах экономики, финансов, социального обеспечения, центральном банке, правлениях государственных железных дорог и др.

Другая группа государственно-частных органов хозяйственного регулирования – это советы по сферам деятельности, например: научно-технический, военно-технический, по региональной политике, по профессиональному образованию. В отличие от отраслевых советов в них входят наряду с сотрудниками правительственных органов и экспертами представители самых разных отраслей, банков, различных фондов, объединений инженеров, профсоюзов, общественных движений. Их рекомендации относятся к принципиальной ориентации экономической политики, к направлениям расходования средств из бюджета и различных фондов.

Существуют многочисленные возможности воздействия носителей и выразителей хозяйственных интересов на государственную экономическую политику: через органы массовой информации, демонстрации и манифестации, сбор подписей, обращения в суды (от местных до международных), кампании гражданского неповиновения. Наиболее действенная из них – обоснованное обращение в суд в случае нарушения государственными органами хозяйственного регулирования экономических интересов, защищаемых конституцией или законами.

Обратная связь между процессом регулирования экономики и носителями хозяйственных интересов довольно жесткая.

Органы государственного управления не могут позволить себе выяснять реакцию носителей хозяйственных интересов на общую направленность и конкретные меры экономической политики во время выборов, дожидаться, когда недовольство экономической ситуацией примет крайние формы. Государственным органам нужна оперативная информация, по возможности достоверный прогноз поведения хозяйственных субъектов в случае осуществления той или иной меры государственного регулирования. Для этого существует

отработанный механизм в виде анкетных опросов. Анкетирование является формой обратной связи. Опросы должны проводиться специализированными научно-исследовательскими центрами. Такие центры во Франции, ФРГ, Нидерландах и Швеции, например, проводят анкетирование определенного круга компаний и индивидуальных предпринимателей, отражающих по отраслевой структуре и размерам капитала и оборота социально-экономическую структуру страны. Предприниматели за ответы на анкеты на льготных условиях получают от научного центра обзоры и прогнозы, в которых они заинтересованы, и с готовностью сотрудничают с центром. После обобщения и обработки данных определяют количественный эффект мультипликатора, степень сравнительной эффективности отдельных инструментов (при помощи какого инструмента расходование единицы государственных средств принесет максимальный эффект в достижении конкретной цели), взаимозаменяемость и совместимость отдельных инструментов. Далее при помощи межотраслевого баланса определяют конечное воздействие потенциальных регулирующих мер на экономику страны и разрабатывают конкретные рекомендации для министерств экономики и финансов в зависимости от приоритетов целей государственной экономической политики и от реальных средств, находящихся в распоряжении у регулирующих органов.

Объекты государственного регулирования экономики – это регионы, отрасли, а также ситуации, явления и условия социально-экономической жизни страны, где возникли или могут возникнуть трудности, проблемы, не разрешаемые автоматически или разрешаемые в отдаленном будущем, в то время как снятие этих проблем настоятельно необходимо для нормального развития экономики и поддержания социальной стабильности.

Основные объекты управления: экономический цикл; отраслевая и региональная структура хозяйства; условия накопления капитала; занятость; денежное обращение; платежный баланс; цены; НИОКР; условия конкурентно-социальные отношения; подготовка и переподготовка кадров; окружающая среда; внешнеэкономические связи.

Перечисленные объекты носят совершенно различный характер; они охватывают макро-, мезо– и микроэкономические процессы – хозяйственный цикл, накопление капитала в масштабах страны, отдельные отрасли, территориальные комплексы и даже отношения между субъектами – условия конкуренции, отношения между профсоюзами и объединениями предпринимателей, между государственными регулирующими

органами.

Объекты государственного управления экономикой различаются в зависимости от уровня решаемых ими задач: уровень предприятия, отрасли, региона, сектора экономико-хозяйства в целом; глобальный (социальные отношения, экология); наднациональный (экономико-политические отношения с зарубежными странами, интеграционные процессы).

Основной целью регулирования экономики является экономическая и социальная стабильность. От этой цели распространяется дерево частных целей, без осуществления которых генеральная цель не может быть достигнута. Эти конкретные цели неразрывно связаны с объектами управления. Например, цель – выравнивание экономического цикла – направлена на объект, т. е. на экономический цикл; совершенствование отраслевой и региональной структуры хозяйства – на отраслевую и региональную структуру.

Очевидно, что названные цели, во-первых, неодинаковы по значению и масштабам и, во-вторых, находятся в тесной взаимосвязи. Чаще всего одна цель не может быть поставлена и достигнута вне зависимости от других. Например, невозможно представить стимулирование НИОКР без создания благоприятных условий накопления капитала, без выравнивания конъюнктуры, совершенствования отраслевой структуры экономики, стабильного денежного обращения.

Перечисленные цели частично перекрывают друг друга, одна может оказаться временно более важной и подчинить себе другие в зависимости от реальной хозяйственной и социальной ситуации, уровня осознания этой ситуации субъектами управления и от установленной правительственными органами на данный отрезок времени системы приоритетов целей. Любая из вышеназванных целей может служить, содействовать или препятствовать достижению другой цели.

В дереве целей государственного регулирования национальной экономики существуют не только отношения подчинения конкретных целей генеральной, но и отношения соподчинения и взаимозависимости между самими конкретными целями, т. е. конкретные цели внутри дерева целей могут быть первичными, вторичными, третичными.

Положение отдельных показателей в дереве целей нестабильно. Оно постоянно изменяется в зависимости от хозяйственной ситуации, экономических задач, выступающих на передний план. В условиях кризиса первичной целью является выход из него в узком конкретном смысле – оживление конъюнктуры. Все остальные цели отступают и подчиняются ей. В

условиях длительного дефицита платежного баланса, роста внешней задолженности, уменьшения валютных резервов на первый план выступает цель – оздоровление платежного баланса и подчиненные ей цели – привлечение капитала в страну, повышение национальной конкурентоспособности на мировых рынках.

3.3. Формы вмешательства государства в экономику. Средства государственного регулирования экономики

Выделяют *две основные формы вмешательства* государства в экономику:

1) прямое вмешательство через административные средства, которые базируются на силе государственной власти и включают в себя меры запрета, разрешения и принуждения;

2) косвенное вмешательство с помощью различных мер экономической политики и приоритеты.

Экономические средства государственного регулирования подразделяются на средства денежно-кредитной и бюджетной политики.

Бюджетно-налоговая и кредитно-денежная политика государства, призванная помочь рыночному механизму справиться с его негативными последствиями, носит антициклическую направленность, так как обострение социально-экономических проблем происходит циклично, а цикл является формой движения рыночной экономики.

Наряду с подобной политикой в развитых странах начали складываться различные формы долговременного регулирования экономики, которые называются структурной политикой или политикой экономического роста. Долгосрочная экономическая политика основана на координации разнонаправленных действий государства в различных сферах экономики. Эта координация оформляется в виде средне– и долгосрочных планов и общехозяйственных программ развития, дополненных системой финансовых и кредитных стимулов.

Существующая в настоящее время система государственного регулирования носит переходный и незавершенный характер. Ход реформ показал невозможность эффективного развития экономики в режиме автоматического саморегулирования. Механизм рынка должен быть дополнен инструментами, компенсирующими его недостатки там, где он не срабатывает или приводит к результатам, не отвечающим интересам социально-экономической системы. Чем менее развита страна, тем больше пользы должно принести государственное вмешательство, дополняющее рынок и корректирующее его многие несовершенства. Но даже по мере экономического прогресса, когда повышается эффективность рыночных регуляторов, одновременно растет и способность органов государственного

регулирования устранять несовершенства рынка и другие проблемы (например, регулировать вновь созданные рынки).

Реализация целей государственного регулирования экономики на практике обеспечивается с помощью различных методов (экономических приемов, форм и способов целесообразного действия). Опыт исторического развития свидетельствует о том, что спектр применяемых методов государственного регулирования экономики постоянно расширяется. Это обусловлено двумя основными причинами. Во-первых, постоянным ростом масштабов и усложнением структуры экономики как народно-хозяйственного комплекса. Во-вторых, необходимостью предугадывания и адекватного реагирования на действия множества трудно предсказуемых факторов, оказывающих влияние на развитие национальной экономики. Причем само реагирование на изменение экономической ситуации должно быть по возможности опережающим. В этой связи настоятельно необходимым становится решение двух задач:

1) нахождение наиболее удачных и разумных комбинаций применяемых методов воздействия, соответствующих специфике регулируемых сфер национальной экономики;

2) учет возможных негативных последствий в сопряженных сферах экономики.

Отдельные инструменты государственной политики могут употребляться для разных целей, в разных сочетаниях и с разной интенсивностью. В зависимости от характера целей будет меняться роль того или иного инструмента в арсенале методов государственного регулирования в определенный период времени. При выборе конкретных методов воздействия очень важно знать: сущность и специфику каждого метода; структурную соподчиненность различных методов регулирования; непротиворечивость взаимодействия и т. д.

В зависимости от выбранных критериев существует несколько вариантов классификации методов государственного регулирования экономики. *Прямые методы* государственного регулирования оказывают непосредственное воздействие на деятельность хозяйствующих субъектов, они вынуждают их принимать решения, основанные не на самостоятельном экономическом выборе, а на предписаниях государства. *Косвенные методы* государственного регулирования экономии предусматривают использование инструментов и методов воздействия государства на частное предпринимательство с точки зрения обеспечения макроэкономических пропорций расширенного воспроизводства. Другими словами, при их применении государство прямо не вмешивается в процесс

принятия решений экономическими субъектами. Оно лишь создает предпосылки к тому, чтобы при самостоятельном выборе субъекты тяготели к тем вариантам, которые соответствуют целям государственной экономической политики.

Преимуществом косвенных методов воздействия является то, что они не нарушают рыночной ситуации, а недостатком – определенный временной лаг, возникающий между моментами принятия государством мер, реакции на них экономики и реальными изменениями в хозяйственных результатах.

Косвенные методы могут иметь различную степень влияния на принятие субъектами самостоятельных решений: налоги и пошлины, например, воздействуют достаточно активно, предоставление же экономической информации рыночному сектору хотя и экономически реализуется в интересах государственной политики, но не вызывает столь серьезной реакции рыночных агентов.

По организационно-институционному критерию принято различать административные и экономические методы государственного регулирования экономики.

Административные методы базируются на силе государственной власти. Совокупность административных методов охватывает регулирующие действия, связанные с обеспечением правовой инфраструктуры, и имеет целью создание правовых условий, наиболее благоприятных для частного сектора. Функциями административных методов являются: обеспечение стабильной юридической обстановки для деловой жизни; защита конкурентной среды; гарантирование права собственности и свободы принятия экономических решений.

В странах с развитыми формами рыночных отношений административные методы регулирования экономики в обычных условиях используются мало. В критических же ситуациях (во время войн, кризисного положения в экономике и т. п.) роль этих методов регулирования резко возрастает.

Степень применения административных методов различна в зависимости от сферы народного хозяйства. Наиболее активно они используются в охране окружающей среды, в области социальной поддержки плохо обеспеченных и относительно слабо защищенных слоев населения путем создания минимальных бытовых условий.

Административные методы подразделяются на меры запрета, меры разрешения и меры принуждения.

Экономические методы представляют собой меры государственного воздействия, с помощью которых создаются определенные условия, направляющие развитие рыночных

процессов в нужное государству русло. Эти меры регулирования связаны или с созданием дополнительного материального стимула, или с опасностью финансового ущерба.

Из экономических мер наиболее часто используются:

✓ средства финансовой (бюджетной, фискальной) политики;

✓ средства денежно-кредитной политики;

✓ прогнозирование, планирование и программирование экономики;

✓ воздействие государственного сектора экономики, являющегося самостоятельным комплексным инструментом.

Финансовая политика – многоплановое понятие, трактуемое, с одной стороны, как совокупность мер прямого воздействия по реализации бюджетно-налоговых, фискальных целей экономической политики, а с другой стороны, как реализация финансовых мер, составляющих часть государственной экономической политики в целом.

Денежно-кредитная политика (по сравнению с финансовыми мерами) относится к мерам косвенного воздействия. Если финансовую политику проводит в первую очередь министерство финансов, являясь составным звеном правительства, то денежно-кредитная политика реализуется Центробанком, который обладает относительной независимостью от законодательной и исполнительной властей.

Зрелая рыночная экономика предполагает в основном косвенное воздействие государства на хозяйствующих субъектов, что обеспечивает свободу в принятии частных экономических решений. В условиях же трансформируемой экономики (или в случае кризиса) соотношение методов должно стать другим: бюджетное (т. е. прямое) регулирование выдвигается на первый план.

Составление прогнозов, индикативных планов и программ – вариант косвенного государственного воздействия – имеет рекомендательный характер для частного сектора и ориентировано на обеспечение деловых кругов информацией, позволяющей выбрать лучший путь реализации текущих и перспективных задач.

Анализ способов государственного регулирования современной экономики позволил систематизировать методы, действенные в системе индикативного планирования (рис. 3.1).

Рис. 3.1. Формы и методы государственного регулирования экономики

3.4. Индикативное управление

Необходимость индикативного управления в современной рыночной экономике объясняется недостатками рыночных механизмов саморегулирования и прямого вмешательства в экономику. Индикативное управление способно выступить мощным средством решения неотложных задач восстановления экономики и проведения эффективной долгосрочной политики. Его результативность доказана мировым опытом государственного управления в ряде стран традиционно рыночной ориентации, в том числе во Франции, Японии и других странах, сумевших адаптировать опыт централизованного планирования России.

Целью введения системы индикативного управления является обеспечение согласованных действий органов государственной власти, органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов, направленных на формирование устойчивого экономического роста и повышение уровня жизни населения региона.

Общепринятого определения понятия «индикативное планирование», или «индикативное управление», нет. Определенная ясность в оценке его роли и перспектив развития отсутствует и в нашей стране, и за рубежом.

Индикативное планирование (ИП) – способ регулирования экономических процессов с помощью выдвижения определенных целей развития производства и создания государством стимулов для тех коммерческих предприятий, которые соглашаются действовать в соответствии с государственными рекомендациями.

Можно выделить следующие подходы к определению понятия индикативного планирования, акцентирующие относительно различные его стороны и функции и опирающиеся на опыт разных стран.

Первый – индикативное планирование – это макропланирование при самостоятельности предприятий. Согласно второму подходу, ИП – ориентирование частных предприятий на выполнение задач, формулируемых государством. Иными словами, основная функция ИП – информационно-ориентирующая, по сути, выступающая и как мотивационная. Сторонники третьего подхода, опираясь на опыт многих стран, особо подчеркивают, что индикативный план содержит обязательные задания для государства и госсектора. Частные предприятия ориентируются на ИП, подстраиваясь под планы государства, даже если это для них не обязательно. В

соответствии с четвертым подходом ИП – механизм координации действий и интересов государства и других субъектов экономики. Речь идет о том, что, помимо информационного значения, такое планирование выполняет координационную роль, т. е. предполагает согласование деятельности «центра», отраслей и предприятий в процессе разработки производственно-хозяйственных программ.

Развитие индикативного планирования имело несколько форм, соответствующих различным этапам государственного регулирования экономики (табл. 3.1).

На наш взгляд, индикативное планирование представляет собой систему показателей, реализующих централизованное управление и косвенное регулирование различных секторов экономики, прежде всего государственного. Индикативный план включает в себя ориентирующие показатели (контрольные цифры), имеющие лишь информационное значение для предприятий, отраслей, регионов, и директивные показатели – государственный заказ, лимиты, экономические регуляторы, экономические нормативы. В самых общих чертах индикативное планирование выступает в качестве совокупности процедур согласования (координации) процессов: макропланирования, представленного в прогнозах, бюджетных планах и макропрограммах, разрабатываемых и осуществляемых государством; мезопланирования, воплощаемого в прогнозах, бюджетных планах и программах региональных и местных властей; микропланирования, реализуемого в бизнес-планах предприятий.

Тем не менее понятие «индикативное планирование» не в полной мере отражает его содержание. По нашему мнению, речь идет не только о разработке индикативных (от франц. *indicatif* – указательный, рекомендательный) планов, а о специфических приемах управления в новых условиях хозяйствования: воздействии управляющей подсистемы на управляемую подсистему. Поэтому закономерно говорить о необходимости внедрения системы индикативного управления.

Индикативное управление – механизм координации интересов и деятельности государственных и негосударственных хозяйствующих субъектов, сочетающий государственное регулирование экономики с ее саморегулированием, основанный на формировании системы индикаторов социально-экономического развития предприятий региона и установлении мер государственного воздействия для их достижения; это процесс согласования управленческих решений на макро-, мезо– и микроуровнях путем определения национальных приоритетов,

целеполагания, прогнозирования, бюджетирования и других процедур; установление налоговых и иных мер государственной поддержки хозяйствующих субъектов, соглашающихся выполнять индикативные ориентиры. Итак, индикативное управление – имеющий системный характер способ регулирования рыночной экономики, предполагающий наличие трех составляющих: разработанную на основе прогноза декларацию о намерениях; систему индикаторов и их пороговых значений, а также государственное управление через регуляторы.

Таблица 3.1

Характеристика форм индикативного планирования

Формы ИП	Состав функций		Доминирующие инструменты	Согласуемые уровни планирования субъектов рынка
	в области макроэкономики	в социальной сфере		
Конъюнктурная	Антициклическая политика, поддержание макроэкономического равновесия (оптимизация денежной массы, платежного баланса, процентных ставок), эффективное использование производственных ресурсов	Регулирование занятости, политика создания рабочих мест, размер пособий в зависимости от ситуации на рынке труда, индексация	Краткосрочные меры денежно-кредитной и финансовой политики	Бюджетные планы и программы, «короткие» портфельные инвестиции, годовой бизнес-план, планирование «центров прибыли» на фирме, оперативное управление
Структурная	Структурная реорганизация отраслей промышленности, направленные изменения экспорта и импорта и др.	Программы обучения, переподготовки кадров адекватно отраслевой структуре, социальная адаптация к структурным изменениям, стандарты потребления и страхования, их дифференциация	Инвестиционное регулирование, методы налоговой, амортизационной тарифной политики	Среднесрочные прогнозы и программы развития отраслей, планы капвложений со средним сроком окупаемости, планирование жизненного цикла продукта фирмы
Стратегическая	Фундаментальные исследования, инновационные разработки в области «критических технологий», экологический баланс, территориальное и рекреационное планирование	Образование, опережающая (с учетом прогнозов) подготовка кадров высокой квалификации	Институциональная политика, развитие на микро-, мезо- и макроуровне конкурентных преимуществ	Долгосрочные прогнозы, приоритеты в рамках плана, масштабные инвестиционные проекты, определение стратегических зон хозяйствования предприятий, стратегический маркетинг

Исходя из вышесказанного, в качестве объектов системы индикативного управления могут выступать: социально-экономическая сфера региона (1-й уровень – «Регион»); отрасли экономики и социальной сферы (2-й уровень – «Отрасль»); территории муниципальных образований (3-й уровень – «Территория»); хозяйствующие субъекты (4-й уровень – «Хозяйствующий субъект»),

В качестве субъектов могут выступать: государственные органы исполнительной власти региона – 1 и 2-й уровни управления; органы местного самоуправления (администрации местного самоуправления) – 3-й уровень управления; администрации хозяйствующих субъектов (аппарат управления, менеджеры предприятий и организаций) – 4-й уровень управления.

В этой связи и система индикаторов в региональном управлении должна состоять из четырех уровней.

1. Система индикаторов социально-экономического развития региона. Она включает в себя обобщенные мезоэкономические показатели и показатели уровня жизни населения, которые

характеризуют экономическое и социальное развитие региона по ограниченному кругу показателей.

2. Система индикаторов социально-экономического развития отраслей экономики и социальной сферы. Эта система отражает важнейшие ориентиры развития отраслей, межотраслевых комплексов, а также сферы обслуживания населения региона.

3. Система индикаторов социально-экономического развития районов и городов области характеризует развитие экономики и социальной сферы территорий муниципальных образований региона. Она включает в себя обобщенные показатели, характеризующие экономическое и социальное развитие территории района (города), населенных пунктов территории.

4. Система индикаторов социально-экономического развития хозяйствующих субъектов.

Система индикативного управления реализуется через выполнение последовательных этапов замкнутого контура управления: установление целей и прогнозирование; индикативное планирование; управление финансированием; управление реализацией, включающего учет и контроль, регулирование, нормативно-законодательное и методическое обеспечение, информационное обеспечение (рис. 3.2).

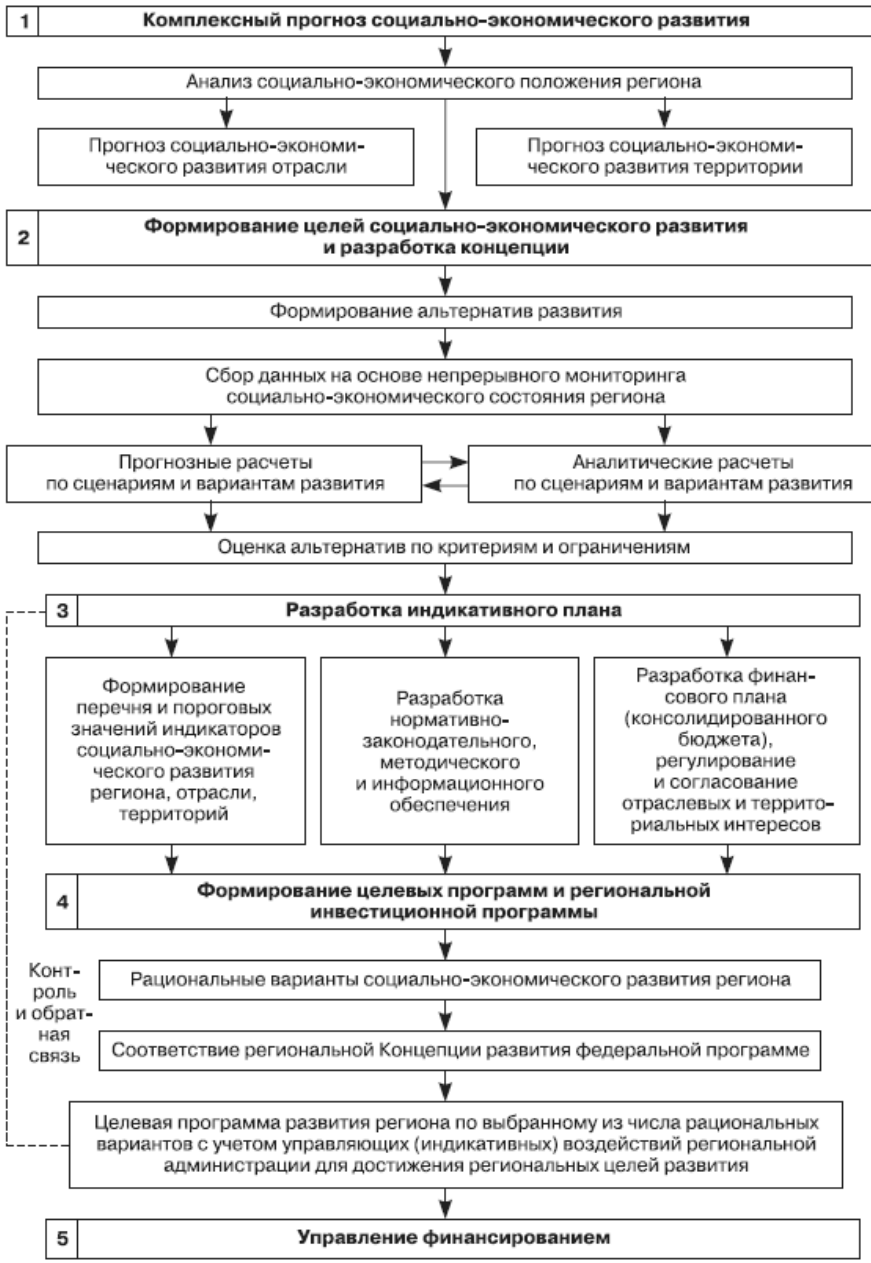
1 Комплексный прогноз социально-экономического развития
Анализ социально-экономического положения региона
Прогноз социально-экономического развития отрасли
Прогноз социально-экономического развития территории
2 Формирование целей социально-экономического развития и разработка концепции
Формирование альтернатив развития
Сбор данных на основе непрерывного мониторинга социально-экономического состояния региона
Прогнозные расчеты по сценариям и вариантам развития
Аналитические расчеты по сценариям и вариантам развития
Оценка альтернатив по критериям и ограничениям
3 Разработка индикативного плана
Формирование перечня и пороговых значений индикаторов социально-экономического развития региона, отрасли, территорий
Разработка нормативно-законодательного, методического и информационного обеспечения
Разработка финансового плана (консолидированного бюджета), регулирование и согласование отраслевых и территориальных интересов
4 Формирование целевых программ и региональной инвестиционной программы
Контроль и обратная связь
Рациональные варианты социально-экономического развития региона
Соответствие региональной Концепции развития федеральной программе
Целевая программа развития региона по выбранному из числа рациональных вариантов с учетом управляющих (индикативных) воздействий региональной администрации для достижения региональных целей развития
5 Управление финансированием

Рис. 3.2. Этапы индикативного управления

Составление индикативного плана – комплексного документа, отражающего в виде конкретных показателей цели социально-экономического развития, намечаемые мероприятия или средства достижения поставленных целей, необходимые материальные и финансовые ресурсы – всего лишь один из этапов индикативного управления.

Структура индикативного плана включает следующие основные показатели:

✓ характеризующие целевые установки социально-экономического развития;

✓ развития производства;

✓ состояния потребительского рынка;

✓ состояния и динамики факторов производства;

✓ развития экономики страны в региональном разрезе.

В состав индикативного плана входят: 1) основные ориентиры социально-экономического развития страны; 2) рычаги воздействия государственных органов на социально-экономическое развитие; 3) необходимые объемы производственных и финансовых ресурсов.

Регулирование отношений между субъектами и объектами системы управления при индикативном управлении строится на основе форм и методов государственного регулирования социально-экономической сферы региона по обеспечению намеченных целей и достижению пороговых значений индикаторов.

Индикаторы могут иметь смысл предельных пороговых (минимальных и максимальных) объемов выпуска или уровней прибыльности для отдельных подсистем, пределов налоговых ставок, характеристик равновесных режимов развития многоресурсных систем и др. Несоблюдение значений пороговых значений препятствует нормальному ходу развития воспроизводства, приводит к формированию негативных, разрушительных тенденций в экономике. Наивысшая степень устойчивости и эффективности развития регионального хозяйственного комплекса достигается при условии, что вся совокупность индикаторов находится в пределах допустимых границ своих пороговых значений, а пороговые значения одного индикатора достигаются не в ущерб другим.

На наш взгляд, под индикатором следует понимать параметры границ, в пределах которых система, включающая организационные механизмы, технологические связи, материальные и финансовые потоки, может устойчиво функционировать и саморазвиваться. Индикатор не может быть задан точечно; в отличие от показателя, дающего лишь количественную констатацию, индикатор носит векторный, т. е. направленный во времени, характер. Начало и конец вектора индикатора соответствуют минимальному и максимальному пороговому значению, а направление – тенденциям долгосрочной стратегии органов госрегулирования. Таким образом, внутри предельных границ образуется «индикативный коридор» –

экономический люфт ситуации, необходимый и достаточный для принятия решения. Коридор – промежуток между пороговыми значениями индикатора, указывающий на проблемное состояние СЭС. Не только нахождение объекта управления в индикативном коридоре, но и фаза приближения к нему со стороны нежелательного параметра являются предпосылками усиления государственного регулирования. Если установленный индикатор показывает критическое значение, государство должно немедленно отреагировать на это включением регуляторов и осуществлением корректирующих управляющих воздействий.

Для использования индикативного управления требуется создать объективную систему индикаторов. Индикаторы устойчивого развития предлагается строить на основе оценки общеэкономических, структурных и социально-экономических пропорций регионального воспроизводственного процесса.

Индикативное управление – институт, относящийся и к сфере государственно-правовых отношений хозяйствующих субъектов, и к сфере отношений гражданско-правовых. В зарубежных странах оно регулируется специальным законодательством, и органы государственной власти осуществляют применительно к нему особые организационные и координационные функции. Но все же индикативное управление – это не только институт государственного регулирования рыночного хозяйства, но и институт экономического саморегулирования. Роль предприятий здесь не сводится к использованию плановой информации и выполнению установленных государством норм. Хозяйствующие субъекты оказывают значительное и во многом определяющее влияние на содержание целей индикативного плана и характер способов их достижения. Макропоказатели индикативного плана разверстываются по исполнителям, участвующим в его реализации лишь постольку, поскольку это соответствует их интересам. В данном обстоятельстве – принципиальное отличие индикативного планирования от централизованно-директивного. Если в последнем роль рынка была вспомогательной, а цены выполняли главным образом планово-учетную функцию, то индикативное планирование призвано предвосхитить (и по возможности скорректировать) будущую траекторию развития рыночной экономики.

Отказ от использования апробированных в развитых капиталистических странах институтов регулирования экономики, включая индикативное управление, послужил одной из причин затяжного и глубокого кризиса российской экономики. Его преодоление предполагает значительное в сравнении с нынешней ситуацией усиление государственного воздействия на

экономику, в том числе создание действенной системы индикативного управления. Планирование при этом должно осуществляться не вопреки рыночным сигналам и стимулам, а на их основе. Добиться такого сочетания плановых и рыночных механизмов весьма непросто. Необходимо учесть зарубежный и отечественный опыт взаимовлияния плана и рынка и, главное, адаптировать его к современным российским реальностям.

В условиях относительно сбалансированного развития экономики индикативное управление в России может осуществляться в упрощенной, конъюнктурной, форме, т. е. как некая координируемая совокупность бюджетов, целевых программ и соглашений с участвующими в их реализации предприятиями, планов предприятий госсектора и контрактов с поставщиками продукции для государственных нужд, координируемая с помощью косвенных экономических инструментов, увязываемых на основе прогноза социально-экономического развития. Функция индикативного управления в этой его форме – улучшение экономической конъюнктуры путем комплексного использования бюджетно-налоговых, денежно-кредитных и иных макрорегуляторов. Между тем в периоды послевоенного восстановления экономики и ее модернизации в 60-х гг. XX в. в Японии и Франции использовалась более развернутая, структурная, форма индикативного планирования. Название здесь отражает суть: индикативное планирование в своей структурной форме призвано обеспечить реализацию государственной структурной политики в отношении отдельных регионов, отраслей и секторов экономики путем тщательного согласования действий и интересов предприятий и государства, внутрифирменных планов и макропланов. Планирование таким образом активнее распространяется на мезо– и микроуровень. Именно эта форма, дополненная элементами развития в сторону третьей, стратегической, формы, в которой индикативное планирование резко расширяет временной горизонт и в максимальной мере выступает как способ организации разработки и реализации долгосрочной общенациональной экономической политики, представляется приоритетной в условиях сегодняшней России.

Для создания в Российской Федерации института индикативного управления необходимо решить комплекс экономических, правовых и политических проблем.

Переход к индикативному управлению, разумеется, должен быть надежно правообеспечен. Следует разработать и принять пакет специальных юридических документов, включающий федеральные законы, законы о внесении изменений и

дополнений в гражданское, банковское, бюджетное, налоговое, таможенное, трудовое и корпоративное законодательство в связи с введением индикативного управления, правительственные и ведомственные нормативные акты и ряд других нормативных актов. Разработка подобного комплекса правовых актов потребует, конечно, значительных усилий специалистов и достаточно длительного времени. В настоящее время разработан только проект Федерального закона «Об индикативном планировании социально-экономического развития Российской Федерации».

Контрольные вопросы

1. В чем заключается содержание государственного регулирования национальной экономики?
2. Охарактеризуйте субъект экономической политики.
3. Раскройте понятие «выразители хозяйственных интересов» и определите их носителей.
4. Раскройте понятие объекта государственного регулирования национальной экономики, определите их различия.
5. Перечислите основные формы вмешательства государства в экономику.
6. Раскройте понятие и сущность индикативного планирования.
7. Перечислите основные методы государственного регулирования экономики.

Тесты

1. Носители хозяйственных интересов – это:

а) носители экономических интересов, которые объединены в развитых странах рыночного хозяйства в многочисленные союзы, ассоциации: профсоюзы, союзы предпринимателей, фермеров, различных торговцев, студентов, маклеров, аптекарей и т. п.;

б) социальные группы, отличающиеся друг от друга по ряду признаков: имущественному, по доходам, по видам деятельности, по профессиям, отраслевым и региональным интересам;

в) органы трех ветвей власти, построенные по иерархическому принципу.

2. Объекты государственного регулирования национальной экономики – это:

а) регионы, отрасли, а также ситуации, явления и условия социально-экономической жизни страны, где возникли или могут возникнуть трудности, проблемы, не разрешаемые автоматически или разрешаемые в отдаленном будущем, в то время как снятие этих проблем настоятельно необходимо для нормального развития экономики и поддержания социальной стабильности;

б) меры государственного воздействия, с помощью которых создаются определенные условия, направляющие развитие рыночных процессов в нужное государству русло.

3. Государственное регулирование решает нижеперечисленные проблемы:

а) достижение полной занятости;

б) ускорение экономического роста;

в) определения курса ценных бумаг «Газпрома»;

г) обеспечение экономической безопасности страны;

д) все перечисленное.

4. Государство использует следующие экономические методы государственного регулирования:

а) бюджетно-налоговую и денежно-кредитную политику;

б) регулирующие действия, связанные с обеспечением правовой инфраструктуры;

в) меры запрета, меры разрешения и меры принуждения.

5. Государственное регулирование национальной экономики – это:

а) система типовых мер, осуществляемых в целях стабилизации и приспособления существующей социально-экономической системы к изменяющимся условиям;

б) советы по сферам деятельности, например: научно-технический, военно-технический, по региональной политике, по

профессиональному образованию.

6. Основной целью регулирования экономики является:

а) экономическая и социальная стабильность;

б) достижение положительной динамики экономических показателей;

в) совершенствование отраслевой и региональной структуры хозяйства;

г) повышение качества и уровня жизни населения;

д) все перечисленное.

7. Индикативное планирование – это:

а) институт, относящийся и к сфере государственно-правовых отношений хозяйствующих субъектов, и к сфере отношений гражданско-правовых;

б) институт экономического саморегулирования;

в) все перечисленное.

4. Бюджетная политика государства

4.1. Сущность государственного бюджета и его функции

С возникновением государства и эволюцией общественных отношений органически связано существование и развитие бюджета. Наличие бюджетной формы стоимостного перераспределения обусловлено потребностями производственной и социальной сферы. Так как основу государственного регулирования социально-экономических процессов в обществе составляют отношения по поводу перераспределения доходов, то объективно существует необходимость удовлетворения растущих потребностей в общественных услугах, которую и обеспечивает бюджет. Следовательно, чтобы добиться успешного решения социально-экономических задач в обществе, необходимо иметь четкое представление о самом понятии «бюджет», принципах построения бюджетной системы страны, системе межбюджетных отношений, структуре доходов и расходов бюджетов разных уровней, методике их формирования и организации исполнения, приоритетных направлениях бюджетной политики государства.

Бюджет образует центральное звено системы финансов, отражает ее основные качественные признаки и представляет собой систему императивных (подчиненных) денежных отношений, в процессе которых образуется и используется бюджетный фонд. Следует отметить, что эта система более узкая по сравнению с системой финансов. В экономической литературе термин «бюджет» содержит различные по своей природе понятия:

✓ форма образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов власти;

✓ основной централизованный фонд денежных средств;

✓ основной финансовый план государства;

✓ совокупность денежных отношений как финансовый регулятор.

С другой стороны, в Толковом словаре современных бюджетных терминов даны иные определения.

Бюджет – общее название термина, обозначающего расчетную и ограничительную смету доходов и расходов и их роспись за определенный период времени, утверждаемую соответствующим решением и подлежащую исполнению индивидуальным или коллективным субъектом.

Государственный бюджет – система определенных денежно-распределительных отношений, регламентируемых

государственными органами власти, по поводу перераспределения части национального богатства для образования и расходования основного централизованного фонда денежных средств государства.

Бюджетные отношения возникают между государством и другими субъектами воспроизводства – как юридическими, так и физическими лицами – в процессе мобилизации и использования денежных средств, необходимых для выполнения государственных функций – экономических, управленческих, внешнеполитических, социальных.

Количественную определенность наиболее важных общественных потребностей выражает бюджетный план (закон или решение о бюджете), который выступает как форма проявления общественного характера бюджетных отношений, как форма выражения их денежной природы.

Бюджет как экономическая категория обладает определенными специфическими чертами, которые выделяют его из системы финансовых категорий, – это отношения по поводу перераспределения национального дохода, общественное предназначение бюджета, проявление властных (императивных) отношений.

Бюджетные отношения складываются в процессе образования и использования централизованного государственного фонда, который необходим для удовлетворения общественных потребностей. Поэтому пропорции бюджетного перераспределения стоимости в большей мере, чем в других сферах финансовых отношений, определяются потребностями общества в целом. Подтверждением признака императивности в бюджетных отношениях является самостоятельность государственных организаций в формировании и использовании своих денежных фондов, возможность установления определенной добровольности участия субъектов воспроизводства в формировании децентрализованных внебюджетных фондов.

Принимая во внимание значимость роли бюджета в социально-экономическом развитии страны, очень важно определить его сущность как объективной экономической категории.

Трудности здесь связаны с тем, что данный термин в одном случае выражает совокупность особых сфер финансовых отношений, обусловленных существованием основного централизованного денежного фонда страны, а в другом – отражает форму практического использования бюджетных отношений, законодательное оформление соответствующего

финансового документа и поэтому относится к надстроечным отношениям.

Сущность государственного бюджета как экономической категории проявляется в его функциях. Вопрос о количестве и назначении функций бюджета в отечественной финансовой науке на современном этапе остается дискуссионным. По мнению российских экономистов, бюджет выполняет следующие функции:

✓ образование бюджетного фонда (доходы);
✓ использование бюджетного фонда (расходы);
✓ контроль за бюджетным фондом.

Систематическое использование государством различных форм и методов движения средств бюджетного фонда, потребность в конкретизации его объемов и структуры порождают объективную необходимость наличия в обществе определенного финансового документа, в котором отражаются перераспределяемые денежные ресурсы. В этом смысле бюджет представляет собой юридически оформленный документ, в котором в количественном выражении отражается процесс получения и распределения государством денежных ресурсов, необходимых для выполнения его основных функций.

В этом контексте бюджетными можно назвать процессуальные отношения, возникающие при составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении бюджета как основного финансового плана государства. Поскольку возникновение бюджетных отношений и изменения в них происходят вследствие развития экономики, она является предпосылкой и одновременно объектом их воздействия. Очевидно, что необходимые для воспроизводства ресурсы ограничены по своей величине, да и не все они могут быть предоставлены в условиях рыночных отношений. Получается, что несовпадение интересов отдельных участников распределения порождает определенные противоречия между различными субъектами этого процесса. С другой стороны, условия социально-экономического развития общества предполагают постоянное возобновление процесса воспроизводства материальных благ и максимальное удовлетворение комплекса общественных потребностей.

Основная регулирующая роль бюджета заключается в перераспределении стоимости между сферами общественной деятельности, между субъектами РФ, между группами граждан в целях удовлетворения общественно необходимых потребностей, которые иначе не могут быть реализованы. Бюджет выступает своеобразным способом воздействия на экономический базис и на общественные отношения в целом, если учитывать его неразрывную связь со всем воспроизводственным процессом.

Использование бюджета как макроэкономического регулятора связано с условиями и результатами производства, уровнем развития экономических отношений, характером потребления, т. е. особенности механизма бюджетного воздействия должны определяться в соответствии с требованиями экономических законов. Практически это реализуется в целенаправленном воздействии бюджетных отношений на формирование необходимых пропорций распределения национального дохода, которые позволяют обеспечить для граждан социальные гарантии, наиболее полно получить необходимые общественные товары и услуги, рационально и эффективно разместить бюджетные ресурсы по отраслям экономики и территориям государства.

Доходы бюджета отражают экономические отношения, возникающие между государством, гражданами и организациями в процессе формирования бюджетного фонда. Расходы бюджета представляют собой экономические отношения, которые возникают между государством, гражданами и организациями в процессе распределения и использования для различных потребностей средств бюджетного фонда.

Специфика общественного назначения доходов и расходов отражается в различиях по своим функциональным характеристикам. С помощью доходов осуществляется процесс формирования бюджетных ресурсов, а расходы опосредуют процесс их использования. Через бюджетные расходы достигается обратное воздействие на экономические возможности производства, что влияет на объемы доходов основного централизованного фонда денежных средств.

Доходы бюджета формируют не только материальную основу существования государства, так как одинаковую сумму денежных ресурсов можно использовать в бюджетном фонде с различной эффективностью. Доходы бюджета являются средством перераспределения денежных ресурсов в масштабах общества в пользу определенных групп населения, отраслей или территорий, одним из важнейших элементов системы государственного регулирования хода воспроизводства, которое стимулирует развитие социально-экономических процессов.

Взимание бюджетных доходов позволяет оказывать воздействие на выбор направлений использования образующихся в ходе хозяйственной деятельности накоплений и регулировать спрос и структуру конечного потребления. Доходы бюджета обеспечивают возможность смягчения циклических колебаний в экономическом развитии государства, регулировании стоимостных макроэкономических пропорций, корректировки темпов социально-экономического развития. Вместе с тем в

обществе всегда стоит проблема определения разумных границ бюджетного перераспределения применительно к конкретным условиям хозяйственной жизни.

4.2. Бюджетное устройство и принципы построения бюджетной системы

Бюджетное устройство в Российской Федерации представляет собой организацию бюджетной системы на основе единой бюджетной классификации в соответствии с принципами построения, регламентированными Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ).

Статья 10 БК РФ определяет следующие уровни бюджетной системы: федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов; бюджеты субъектов РФ и территориальных государственных внебюджетных фондов; местные бюджеты, в том числе: бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований (Москва и Санкт-Петербург), бюджеты городских и сельских поселений.

В настоящее время в России ежегодно утверждается федеральный бюджет, бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга, бюджеты субъектов РФ и множество муниципальных бюджетов, количество которых пока еще не определилось, так как в субъектах Федерации идет процесс формирования муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон об общих принципах организации местного самоуправления).

В результате реформы вместо примерно 12 тыс. муниципальных образований, существующих сегодня в Российской Федерации, должно возникнуть около 30 тыс. Закон также предусматривает особенности осуществления местного самоуправления в городах федерального значения, закрытых административно-территориальных образованиях, городах-наукоградах, на приграничных территориях.

Новый Закон об общих принципах организации местного самоуправления очень подробно регулирует организацию системы органов местного самоуправления, закрепляет обязательность реализации принципа разделения власти на представительную и исполнительную, необходимость формирования исполнительных органов местного самоуправления. По сути, Закон об общих принципах организации местного самоуправления закрепляет практически все вопросы организации местного самоуправления и расширяет

перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, включая в него многие формы, существующие и в настоящее время, но не нашедшие отражения в федеральном законодательстве.

В первую очередь это касается порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Сейчас наибольшие сложности возникают при определении того, какие полномочия, закрепленные за органами местного самоуправления, являются государственными и требуют отдельного финансирования. Данный вопрос является крайне болезненным и вызывает постоянные споры между органами государственной власти и местного самоуправления. В Законе об общих принципах организации местного самоуправления делается попытка решить данный вопрос, устанавливаются обязательные требования к законам о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, формы контроля органов государственной власти за реализацией органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий и пределы вмешательства государства в данную сферу.

С другой стороны, отдельные аспекты Закона об общих принципах организации местного самоуправления вызвали серьезные споры еще на этапе его разработки. В первую очередь они касались заметного увеличения возможности государственных органов и должностных лиц вмешиваться в деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления и даже прямо подменять их. Проблема в том, что многие положения этого закона существенно ограничивают самостоятельность местного самоуправления, гарантированную Конституцией Российской Федерации. Специалистами неоднозначно оцениваются также вводимые Законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Оценивая практический процесс реформирования местного самоуправления, Министерство финансов Российской Федерации подвело итоги работы органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по обеспечению составления бюджетов. Исключение составили города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, как имеющие особый порядок осуществления местного самоуправления, и Республика Ингушетия, которая не предоставила информацию.

Проекты положений о бюджетном процессе разработаны в 79 % муниципальных образований. Большинство из них

расположены на территории Дальневосточного и Северо-Западного федеральных округов (примерно 44 %). В Приволжском федеральном округе этот показатель составляет около 9 %.

Порядок ведения реестра расходных обязательств определен в 90 % муниципальных образований, из них 39 % расположено в Дальневосточном федеральном округе. Порядок ведения реестра в субъектах РФ принят в 49 регионах, еще в 30 регионах находится в процессе разработки.

Министерством финансов Российской Федерации оказывается методическая помощь органам власти субъектов РФ и органам местного самоуправления по своевременному формированию нормативной базы в области организации бюджетного процесса. Особое внимание следует обратить на то, что в течение 2006–2008 гг. Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации предусматривает переходный период. В этой связи требуется принятие соответствующих правовых актов на уровне субъектов РФ и на местном уровне.

Проблемы межбюджетных отношений законодательно решены в 41 субъекте РФ и разрабатываются в 44. Такое законодательство в основном предусматривает разграничение бюджетных полномочий между уровнями власти относительно методик выравнивания бюджетной обеспеченности, установление нормативов отчислений от федеральных налогов, методики расчета межбюджетных трансфертов.

Бюджетная система Российской Федерации состоит из трех основных звеньев: федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и бюджеты муниципальных образований. В соответствии со ст. 28 БК РФ такая система основана на следующих принципах:

✓ единство бюджетной системы;

✓ разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы;

✓ самостоятельность бюджетов;

✓ равенство бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований;

✓ полнота отражения доходов и расходов бюджетов;

✓ сбалансированность бюджета;

✓ эффективность и экономность использования бюджетных средств;

✓ общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов;

✓ достоверность бюджета;

✓ адресность и целевой характер бюджетных средств;

✓ гласность.

Рассмотрим вышеназванные принципы подробнее.

Принцип единства бюджетной системы предполагает:

✓ единство бюджетного законодательства, принципов организации бюджетной системы, форм бюджетной документации и отчетности, бюджетной классификации, санкций за нарушение бюджетного законодательства;

✓ единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов, ведения бюджетного учета и отчетности.

Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» определяет бюджетную классификацию как группировку доходов и расходов бюджетов всех уровней, а также источников финансирования их дефицитов. Она обеспечивает сопоставимость показателей всех частей бюджетной системы.

Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденные приказом Минфина России от 21 декабря 2005 г. № 152н, учитывают изменения в БК РФ, вступившие в силу с 1 января 2006 г., определяют структуру доходов и расходов бюджета, источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов, администраторов поступлений в бюджеты и главных распорядителей средств федерального бюджета. Санкции за нарушение бюджетного законодательства определены в ст. 282 БК РФ:

✓ предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;

✓ блокировка расходов;

✓ изъятие бюджетных средств;

✓ приостановление операций по счетам в кредитных организациях;

✓ наложение штрафа;

✓ начисление пени;

✓ иные меры в соответствии с БК РФ и федеральными законами.

Порядок составления и ведения бюджетной отчетности для бюджетных организаций определяет Инструкция о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной бюджетной отчетности № 5н, утвержденная приказом Минфина России от 21 января 2005 г.; при этом Федеральное казначейство применяет новый План счетов уже с 1 января 2005 г., а бюджетные организации составляют отчетность по новому Плану счетов с 1 октября 2005 г.

Принцип разграничения доходов и расходов между бюджетами разных уровней означает:

✓ закрепление доходов и расходов за субъектами бюджетной системы;

✓ определение полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления по формированию доходов, установлению и исполнению расходных обязательств.

Полномочия федеральных органов законодательной и исполнительной власти, органов законодательной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления по формированию доходов бюджетов закреплены в ст. 53, 59, 64 БК РФ.

Разграничение расходных обязательств Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований закреплено в ст. 84–86 БК РФ. Кроме того, органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны вести реестры расходных обязательств.

Реестр расходных обязательств – это перечень нормативных правовых актов, предусматривающих возникновение расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств соответствующих бюджетов.

Порядок ведения реестра расходных обязательств на федеральном уровне установлен Правительством РФ.

Порядок ведения реестра субъекта РФ устанавливает исполнительный орган государственной власти субъекта. Реестр субъекта РФ и свод реестров муниципальных образований представляются в Минфин России. Реестр муниципального образования ведется в порядке, установленном местной администрацией. Реестр представляется органом местного самоуправления в исполнительный орган государственной власти субъекта РФ.

Бюджетные полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления указаны в ст. 7–9 БК РФ.

Бюджетные полномочия различного уровня власти в основном определяют следующие положения:

✓ принципы организации бюджетной системы, основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений;

✓ основы составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, утверждение отчетов об их исполнении и осуществление контроля за их исполнением;

✓ порядок разграничения расходных обязательств Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований;

✓ основы формирования доходов и осуществление расходов

бюджетов;

✓ порядок установления нормативов отчислений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов по уровням бюджетной системы;

✓ порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов;

✓ порядок применения бюджетной классификации;

✓ единый порядок ведения бюджетного учета и отчетности;

✓ унифицированные формы бюджетной документации и отчетности;

✓ виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

На основе международного опыта можно выделить два основных принципа закрепления доходных полномочий:

1) органы местного самоуправления должны иметь возможность финансирования услуг, предоставляемых местному населению, за счет использования «собственных доходов»;

2) «собственные доходы» должны формироваться только за счет местного населения в соответствии с той пользой, которую они получают в виде местных услуг.

Для России типична ситуация, когда регионы развиваются неравномерно и диспропорции частично сглаживаются с помощью трансфертов. Поэтому дифференцированный подход к разным регионам делается в интересах сохранения политической стабильности и выживания государства.

Принцип самостоятельности бюджетов означает для органов государственной власти и местного самоуправления:

✓ самостоятельное обеспечение сбалансированности бюджетов и эффективности использования бюджетных средств;

✓ самостоятельное осуществление бюджетного процесса;

✓ в пределах компетенции установление региональных и местных налогов;

✓ самостоятельное определение форм и направлений расходования собственных средств.

Одновременно принцип вводит такие ограничения:

✓ недопустимость установления расходных обязательств бюджета за счет средств бюджетов двух и более уровней или за счет средств консолидированных бюджетов, или без определения бюджета;

✓ недопустимость введения в действие в течение финансового года изменений бюджетного или налогового законодательства, приводящих к увеличению расходов или снижению доходов бюджетов других уровней без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах;

✓ недопустимость изъятия в течение финансового года дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов.

Принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований означает:

✓ определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;

✓ установление и исполнение расходных обязательств;

✓ формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов;

✓ определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с БК РФ.

Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов означает:

✓ все доходы и расходы бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов подлежат отражению в бюджетах в обязательном порядке и в полном объеме;

✓ все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов, аккумулированных в бюджетной системе Российской Федерации;

✓ налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов полностью учитываются отдельно по доходам бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов и по расходам бюджетов.

Принцип сбалансированности бюджета заключается в том, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита; при составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Сбалансированность бюджета законодательно регулируется в разделе IV БК РФ (гл. 13 и 13^1). Здесь идет речь о дефиците бюджета и источниках его покрытия, о Стабилизационном фонде и порядке его использования.

В течение 2001–2006 гг. федеральный бюджет планировался и исполнялся без дефицита, однако если бюджет на очередной финансовый год утверждается с дефицитом, то необходимо указывать источники финансирования этого дефицита. При этом дефицит федерального бюджета не может превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга.

Необходимо отметить (ст. 93 БК РФ), что кредиты Банка России, а также приобретение им долговых обязательств Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований при их первичном размещении не могут быть источниками финансирования дефицита бюджета.

При возникновении дефицита федерального бюджета источниками его финансирования являются:

1) внутренние источники в следующих формах:

✓ рублевые кредиты, полученные Российской Федерацией от кредитных организаций,

✓ выпуск ценных бумаг от имени Российской Федерации,

✓ бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней,

✓ поступления от продажи государственного имущества,

✓ сумма превышения доходов над расходами по государственным запасам и резервам,

✓ изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета;

2) внешние источники в следующих формах:

✓ выпуск ценных бумаг от имени Российской Федерации в иностранной валюте,

✓ кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм, международных финансовых организаций, предоставленные в иностранной валюте.

Источники финансирования дефицита бюджета субъекта РФ и установлены ст. 95 БК РФ в следующих формах:

✓ выпуск ценных бумаг от имени субъекта РФ;

✓ бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней;

✓ кредиты, полученные от кредитных организаций;

✓ поступления от продажи имущества субъекта РФ;

✓ изменение остатков средств на бюджетных счетах субъекта РФ. Источниками финансирования дефицита местного бюджета могут

быть внутренние источники в следующих формах:

✓ выпуск муниципальных ценных бумаг от имени муниципального образования;

✓ кредиты, полученные от кредитных организаций;

✓ бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней;

✓ поступления от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности;

✓ изменение остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета.

Глава 13^1 о Стабилизационном фонде введена в БК РФ Федеральным законом от 23 декабря 2003 г. № 184-ФЗ «О внесении дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части создания Стабилизационного фонда Российской Федерации». Стабилизационный фонд Российской Федерации – это часть средств федерального бюджета, образующаяся за счет превышения цены на нефть по сравнению с базовой ценой. Источниками формирования Стабилизационного фонда являются (ст. 96^2 БК РФ):

✓ дополнительные доходы федерального бюджета, образуемые расчетным путем за счет превышения цены на нефть над базовой ценой;

✓ остатки средств федерального бюджета на начало финансового года, включая доходы, полученные от размещения средств Стабилизационного фонда.

Эти средства подлежат обособленному учету, управлению и использованию в целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой. Под ценой на нефть понимается цена на нефть сырую марки «Юралс», определяемая в порядке, предусмотренном для установления ставки вывозной таможенной пошлины на нефть сырую. Базовая цена на сырую нефть марки «Юралс» равна 197,1 дол. США за 1 т (27 дол. США за 1 баррель).

Постановлением Правительства РФ от 23 января 2004 г. № 31 установлен порядок расчета и перечисления денежных средств в Стабилизационный фонд. При нем используются:

✓ расчетная ставка вывозной таможенной пошлины на сырую нефть;

✓ ставка вывозной таможенной пошлины на сырую нефть в отчетном месяце;

✓ расчетная ставка НДПИ (нефть);

✓ ставка НДПИ (нефть);

✓ среднее значение в отчетном месяце официального курса доллара США к рублю;

✓ средняя в отчетном месяце цена сырой нефти марки «Юралс».

Минфин России в соответствии с п. 2 ст. 96^2 БК РФ осуществляет расчет дополнительных доходов федерального бюджета, подлежащих зачислению в Стабилизационный фонд, и не позднее 25 дней после окончания отчетного месяца представляет в Федеральное казначейство распоряжение о перечислении средств федерального бюджета на счета Федерального казначейства, открытые в Банке России.

Федеральное казначейство на основании распоряжения

Минфина России не позднее пяти рабочих дней после получения указанного распоряжения осуществляет перечисление средств федерального бюджета на счета по учету средств Стабилизационного фонда.

Минфин России в соответствии сп. 3 ст. 96^2 БК РФ производит расчет остатков средств федерального бюджета на начало соответствующего финансового года, подлежащих зачислению в Стабилизационный фонд, утверждает их объем и не позднее 28 января года, следующего за отчетным, представляет в Федеральное казначейство распоряжение о перечислении средств федерального бюджета до 1 февраля года, следующего за отчетным, указанных средств на счета по учету средств Стабилизационного фонда.

При уточнении Правительством РФ (по итогам рассмотрения отчета об исполнении федерального бюджета за предыдущий год) объема остатков средств федерального бюджета, подлежащих использованию в соответствии с бюджетным законодательством, Минфин России в двухнедельный срок представляет в Федеральное казначейство распоряжение о перечислении на счета по учету средств Стабилизационного фонда разницы между уточненными остатками средств федерального бюджета и средствами, перечисленными на указанные счета.

Минфин России не позднее 28 января года, следующего за отчетным, направляет в Федеральное казначейство распоряжение о перечислении средств федерального бюджета в размере поступивших в течение отчетного года в федеральный бюджет доходов от размещения средств фонда на счета по учету его средств.

Средства Стабилизационного фонда могут использоваться для финансирования дефицита федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой, а также на иные цели в случае, если накопленный объем средств Стабилизационного фонда превышает 500 млрд руб. Объемы использования средств определяются законом о федеральном бюджете.

У правление средствами Стабилизационного фонда осуществляется Минфином России, а порядок управления определяет Правительство РФ. Отдельные полномочия по управлению средствами Стабилизационного фонда могут осуществляться Банком России по договору с Правительством РФ. Средства Стабилизационного фонда могут размещаться в долговые обязательства иностранных государств по утвержденному Правительством РФ перечню.

Минфин России должен ежемесячно публиковать сведения об остатках средств Стабилизационного фонда на начало отчетного

месяца, объеме поступлений средств в фонд и использовании средств фонда в отчетном месяце.

Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Для России проблемными являются вопросы качества бюджетных услуг и целевого использования бюджетных средств. Часто за счет бюджета происходит дотирование коммерческой деятельности бюджетополучателей или финансируется деятельность, которая не направлена на предоставление бюджетных услуг. Например, российский опыт предоставления медицинским учреждениям права оказания населению платных услуг свидетельствует о том, что платные услуги достаточно быстро вытесняют бесплатные и для потребителя получение услуг на бесплатной основе становится крайне затруднительным.

Ориентация на мнение потребителей о качестве бюджетных услуг при принятии бюджетных решений в значительной степени решает проблему результативности функционирования бюджетного сектора и проблему рационального использования бюджетных ресурсов. Одновременно может быть решена проблема обеспечения прозрачности бюджета и вовлечения населения в бюджетный процесс. Население также сможет лучше понять, в каком объеме и на какие цели расходуются бюджетные средства.

К сожалению, лимиты финансирования бюджетополучателей в настоящее время определяются в основном по нормативам, которые в лучшем случае никак не зависят от качества предоставляемых бюджетных услуг, а в худшем оказываются тем больше, чем хуже качество бюджетной услуги.

Система планирования, исполнения и контроля над исполнением бюджета на основе мониторинга социально-экономической результативности бюджетных расходов подразумевает регулярный сбор информации о результатах деятельности административных органов, учреждений и организаций, предоставляющих бюджетные услуги, и распределение бюджетных средств между получателями в зависимости от достигнутых результатов.

Следовательно, результаты деятельности бюджетных организаций должны оцениваться в зависимости от степени удовлетворения потребителей услуг их качеством.

Составление бюджетов по целевым программам применяется в ряде зарубежных стран при планировании и контроле исполнения бюджетных программ, а также при оценке результативности бюджетных расходов. Этот метод впервые начал применяться примерно 30–40 лет назад. Мониторинг результативности бюджетных расходов позволяет значительно повысить качество бюджетных услуг и оптимизировать расходы бюджета, а также способствует привлечению к участию в бюджетном процессе общественных организаций. Однако этот метод не может быть универсальным для решения бюджетных проблем. Он предполагает лишь измерение результата, но не выяснение причин успехов или неудач в достижении запланированных показателей и его применение в бюджетном планировании на практике достаточно затруднено.

В большинстве зарубежных стран метод оценки эффективности бюджетных расходов применяется для планирования отдельных бюджетных программ.

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов означает следующее:

✓ все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита;

✓ доходы бюджета и поступления из источников финансирования его дефицита не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета (кроме доходов целевых бюджетных фондов).

Принцип достоверности бюджета утвержден в ст. 37 БК РФ и говорит о надежности показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичности расчета доходов и расходов бюджета. Порядок подготовки прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации регламентирует Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации. Более детально порядок устанавливает Положение о Минэкономразвития России, утвержденное постановлением Правительства РФ от 27 августа 2004 г. № 443.

Это министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим мероприятия по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития страны, развития предпринимательской деятельности, внешнеэкономической деятельности, таможенного дела, торговли, имущественных отношений, несостоятельности (банкротства) и финансового оздоровления организаций,

земельных отношений и территориального зонирования, экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований, инвестиционной деятельности, формирования межгосударственных и федеральных целевых программ, мобилизационной подготовки экономики России, управления государственным материальным резервом, формирования государственного оборонного заказа, закупок товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд.

Кроме того, Минэкономразвития России осуществляет координацию и контроль деятельности Федеральной таможенной службы, Федерального агентства по государственным резервам, Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, Федерального агентства по управлению федеральным имуществом, а также координацию деятельности Российского фонда федерального имущества.

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств утвержден в ст. 38 БК РФ и означает, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей и направляются на финансирование конкретных целей.

Принцип гласности означает:

✓ обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении;

✓ обязательную открытость для общества процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов;

✓ секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

В Российской Федерации принцип гласности бюджета реализуется в большей степени декларативно, попытки обеспечить гласность сводятся обычно к фактическому отсутствию действий со стороны как федеральных органов власти, так и органов власти на местах.

Под гласностью бюджета зачастую понимают контроль над его исполнением, над целевым использованием средств. При этом одним из основных методов обеспечения такого принципа бюджета считается внедрение казначейской системы его исполнения, так как она дает возможность органам власти проследить все входящие и исходящие финансовые потоки в режиме реального времени и тем самым предотвратить нецелевое использование средств. Но казначейское исполнение бюджета является в большей степени средством повышения эффективности управления ресурсами для администраций различного уровня, чем инструментом повышения прозрачности бюджета для населения. Внедрение казначейского исполнения бюджета облегчит лишь задачу по подготовке полной и детальной

отчетности об его исполнении.

Отсутствие должного публичного контроля над тем, как Правительство РФ, региональные или муниципальные власти расходуют бюджетные средства, объясняется тем, что детальный порядок такого контроля не определен ни Конституцией РФ, ни БК РФ. Контрольные проверки исполнения доходных и расходных статей федерального бюджета проводятся Счетной палатой РФ, в ходе которых проверяются объемы, структура и целевое назначение расходов, эффективность и целесообразность расходования бюджетных средств и использования государственной собственности, однако этого недостаточно.

Информация о бюджетных расходах должна быть доступна не только контрольным органам, но и гражданам, которые вправе знать о том, каким образом и на что расходуются бюджетные деньги. Следовательно, возникает вопрос о подотчетности органов власти населению и методах реализации данного подхода. Зарубежный опыт показывает, что необходимо поставить под контроль общественности весь процесс планирования и исполнения бюджета. Бюджет любого уровня должен быть информативным, чтобы можно было проследить, что планировалось финансировать за счет бюджетных средств и на что в действительности были израсходованы деньги налогоплательщиков. С этой целью бюджет должен быть открытым, достаточно детализированным и понятным. К сожалению, на сегодняшний день эта идея не реализована в российской бюджетной практике.

Подотчетность органов власти заключается в предоставлении населению полной информации о доходах и расходах бюджета, начиная с этапа планирования бюджета и кончая его исполнением. Важно информацию представить в таком виде, чтобы каждый человек мог в ней разобраться и сделать собственные выводы. Однако на практике бюджетные данные или бюджет обычно публикуются в средствах массовой информации или помещаются на сайтах в Интернете в таком формате, который доступен для понимания, как правило, специалистам в бюджетной сфере.

Недостатки с раскрытием информации об организации работы органов власти в той или иной степени присущи всем уровням, в результате чего страдает не только население, которое не может разобраться в бюджетном процессе, но и сотрудники администраций и ведомств, которые часто не могут получить необходимую им актуальную информацию.

Проблема также состоит в том, что не все администрации заинтересованы в прозрачности своих финансов. Тем не менее

следует понимать, что в конечном итоге прозрачность нужна и самой администрации, чтобы эффективно управлять общественными ресурсами. В идеальном варианте органы власти будут сами заинтересованы в обеспечении прозрачности и подотчетности. Кроме того, необходимо стремиться к тому, чтобы в практику работы городских, региональных администраций и ведомств вошло прохождение независимого аудита, с помощью которого можно выявлять не только нарушения, но и проблемные места в управлении, нуждающиеся в корректировке.

Необходимо подчеркнуть, что подотчетность органов власти невозможна без прозрачного бюджетного процесса, которая понимается как полное раскрытие бюджетной и финансовой информации своевременно и на систематической основе, в понятном для граждан формате. Власть должна быть ориентирована на население и потребителей тех услуг, которые она производит за счет бюджетных средств. Не зная потребности населения в услугах, органы власти обречены на проведение непопулярной политики и неэффективное расходование бюджетных средств. В развитых странах основное внимание органов власти направлено на работу с населением. Это не только проведение бюджетных слушаний, изучение мнения населения, но и работа над повышением активности населения, его заинтересованности в жизни своего города или поселка (страны в целом), осознания возможности что-то изменить, улучшить не только через обращение в органы власти, но и самостоятельно.

4.3. Особенности бюджетной политики в России

Бюджет является краеугольным признаком системы государственного и муниципального управления. Бюджет определяет пути реализации основных направлений социально-экономической политики государства и в то же время задает пределы ее притязаниям рамками своих экономических возможностей. Принятие бюджета на государственном уровне призвано оптимально распределить финансовые потоки между уровнями и ветвями власти в соответствии с принятыми приоритетами в развитии государства и потребностями регионов.

В структуре государственной власти бюджет принимается ежегодно высшим законодательным органом страны. Предварительно проект бюджета последовательно разрабатывается правительством, затем рассматривается специализированными комиссиями палат парламента и только после этого он передается на обсуждение и принятие парламентом страны. В Российской Федерации проект бюджета сначала принимается Государственной Думой, затем – Советом Федерации, после чего передается на подпись Президенту страны и приобретает статус федерального закона.

Целью государственного бюджета является экономическое и социальное выравнивание территорий, обеспечивающее целостность и воспроизводство государства в его географических границах с учетом сложившегося общественного разделения труда. Федеральное законодательство предусматривает два механизма выравнивания. Первый – по государственным гарантиям, в соответствии с которыми предполагается выравнивание шести важнейших показателей уровня жизни на основе минимальных государственных социальных стандартов (образовательный стандарт, стандарт бесплатного медицинского обслуживания, жилищный стандарт, стандарт бесплатной юридической помощи, экологический стандарт, стандарт социального обеспечения по старости и нетрудоспособности). И второй механизм – по нормативам минимальной бюджетной обеспеченности, в рамках которой производится расчет минимальных бюджетов с учетом региональных особенностей территории.

В основе бюджетного процесса на территории РФ лежит бюджетная система, базирующаяся на экономических отношениях и государственном устройстве в РФ, регулируемая нормами права

совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Бюджетная система страны включает в себя два основных бюджетных источника: консолидированный бюджет РФ и государственные внебюджетные фонды.

Консолидированный бюджет, – свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории. В структуре бюджетной системы консолидированный бюджет разделен на федеральный консолидированный бюджет РФ и консолидированный бюджет субъекта РФ.

Федеральный консолидированный бюджет создается на основе оптимизации соразмерности федерального бюджета региональным бюджетам, тогда как консолидированный бюджет субъекта РФ является продуктом компромисса региональных бюджетов и бюджетов муниципальных образований.

Государственный внебюджетный фонд – это форма образования и расходования денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. В соответствии с частью 1 БК РФ государственный внебюджетный фонд включает в себя Пенсионный фонд РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования РФ и Фонд социального страхования РФ.

Комплекс проблем, возникающих при распределении бюджетных средств по различным территориальным уровням, заключен в понятии бюджетного федерализма, обозначающем систему распределения финансовых средств между территориями. Под бюджетным федерализмом понимается совокупность принципов и механизмов налогово-бюджетных взаимоотношений между различными уровнями государственной власти и управления. Основу формирования системы бюджетного федерализма составляет Конституция Российской Федерации. Российская система бюджетного федерализма включает в себя бюджетные потоки (федеральный бюджет и бюджеты субъектов плюс межбюджетные потоки внутри каждого из субъектов), налоговый федерализм, блок финансовых трансфертов, блок федеральных программ, блок целевых бюджетных фондов, блок дотаций и субвенций. Причем межбюджетные потоки внутри каждого из субъектов юридически выпадают из отношений бюджетного федерализма, поскольку, во-первых, местные органы не являются субъектами федеративных отношений; во-вторых, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. К принципам организации межбюджетных отношений следует отнести взаимную ответственность уровней, единую методологию расчетов,

выравнивание доходов, сокращение встречных потоков, компенсацию расходов, повышение заинтересованности в увеличении доходной части, гласность и т. д.

Основными качественными характеристиками бюджетного федерализма являются: разграничение доходов между бюджетами различных уровней в государстве в соответствии с разграничением полномочий на законодательном уровне; стремление к самодостаточности всех территорий; самостоятельность в осуществлении бюджетных прав и бюджетного процесса (регулирование допускается только в отношении несамодостаточных территорий).

Как правило, количество уровней бюджетных систем соответствует количеству уровней публичной власти – как государственной, так и муниципальной. В России на региональном уровне закреплена трехуровневая система бюджетных взаимоотношений. Первый уровень – субъекты РФ (республики, края, автономные округа, области), второй уровень – города республиканского, краевого, областного, окружного подчинения и административные районы. На третьем уровне находятся города районного подчинения, поселки, сельские администрации (иногда называемые округами, волостями). Однако в большинстве субъектов РФ имеется четвертый бюджетный уровень, представленный сметами поселков и сельских администраций, не являющихся муниципальными образованиями. Предусмотренное Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» наделение этого уровня статусом муниципального поселения позволит им (поселкам) наряду с представительными органами власти содержать собственный бюджет.

Региональный бюджет является главной финансовой базой региональных органов власти и главным каналом доведения до населения конечных результатов производства. Через бюджет средства фонда общественного потребления распределяются между территориальными единицами и группами населения. В свою очередь в ходе бюджетного процесса определяется соотношение между имеющимися и необходимыми ресурсами в регионе.

К настоящему времени в различных регионах России сложились следующие типы бюджетных систем: одноканальная (котловая), многоканальная (веерная) и смешанная (комбинированная). При одноканальном типе формирования бюджета все отчисления от прибыли предприятий, налоги с населения и другие доходы последовательно аккумулируются

низовым территориальным звеном, начиная с субъекта РФ и кончая административным районом. Бюджет каждого следующего территориального уровня имеет дело только с бюджетом предыдущего уровня. Отдельные хозяйствующие субъекты на низовой территории исключаются из межбюджетных отношений. В соответствии со вторым типом формирования бюджета – многоканальным (веерным) – устанавливается непосредственная связь хозяйствующих субъектов с бюджетами всех уровней по определенным нормативам. Органам управления становится выгодным эффективная деятельность функционирующих на их территории предприятий. Третий тип – комбинированный – предполагает сочетание собственных и закрепленных источников дохода, когда при формировании бюджета используются как централизованные нормативы отчислений, так и отчисления хозяйствующих субъектов по предварительно распределенным бюджетным уровням.

В субъектах РФ достаточно широко используются дифференцированные нормативы отчислений от налогов в бюджеты городов и районов. В различных субъектах РФ до сих пор использовались разные сочетания таких налогов (в основном подоходный налог с физических лиц, налог на прибыль, налог на добавленную стоимость, акцизы, реже транспортный налог, налог на имущество).

Принципы дифференциации нормативов по регионам значительно различаются. В одних субъектах РФ устанавливаются одни нормативы отчислений, в других – совершенно иные. Большинство муниципальных образований имеет одинаковые нормативы, однако некоторые города выделяются в отдельную группу (как правило, для областных центров и городов областного значения устанавливаются пониженные нормативы отчислений, в результате чего областной центр через региональный бюджет фактически субсидирует районы). Подобная политика региональных властей, естественно, вызывает недовольство властей этих городов, и возникающие на этой почве конфликты между властями различных уровней сегодня становятся типичными.

В Конституции Российской Федерации финансовым вопросам местного самоуправления посвящена ст. 132, в которой отмечается, что органы местного самоуправления, во-первых, самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, а во-вторых, наделяются законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и

финансовых средств. Кроме того, в Конституции РФ отсутствует раздел, посвященный межбюджетным отношениям. Многие аспекты межбюджетных взаимоотношений регулируются принимаемыми ежегодно законами в федеральном бюджете, но в них оговариваются вопросы, связанные только с федерацией и ее субъектами.

Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» стал в свое время весомым вкладом в развитие системы местного самоуправления в РФ. Введенные Законом государственные минимальные социальные стандарты обеспечили гарантируемый государством уровень социальных расходов муниципалитета, направляемых на удовлетворение базовых потребностей человека. Несмотря на то что в проекте нового БК РФ данная категория была выведена из текста, значение социальных стандартов сохранилось: каждый уровень власти получил возможность самостоятельно их формулировать и контролировать исполнение. Закон давал возможность органам местного самоуправления устанавливать собственные налоги и сборы, что способствовало значительному перетеканию бюджетных средств с федерального уровня на уровень местных бюджетов. Однако вопреки официальным заверениям уже с 1999 г. доля налоговых доходов на федеральном уровне не только не сократилась, а, напротив, увеличилась: с 50,8 % в 1999 г. до 60 % в 2002 г. Соразмерно этому увеличению снизилась и доля местных бюджетов.

В соответствии с проектом новой редакции Бюджетного кодекса РФ за каждым территориальным уровнем закрепляется не менее двух видов налога. К категории региональных налогов относятся: налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес, транспортный налог. Что же касается налоговых источников муниципальных доходов, то они разделены между поселенческим, районным и окружным звеньями. Таким образом, исключительно к местным налогам и сборам отнесены земельный налог и налог на имущество физических лиц. Вместе с тем в бюджеты муниципальных образований предусматривается зачисление налоговых доходов от нескольких федеральных налогов – на доходы физических лиц и единого сельскохозяйственного налога (для всех категорий муниципальных образований), единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности и государственной пошлины (для районов и городских округов). В дополнение к этому до разграничения государственной собственности на землю в бюджеты муниципальных образований должны поступать

доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков на принадлежащих этим образованиям территориях. Кроме того, в бюджеты муниципальных районов и городских округов предусмотрено зачисление платы за негативное воздействие на окружающую среду. В отношении каждого вида налога законом устанавливаются конкретные нормативы, которыми должны руководствоваться при формировании бюджетов вышестоящие бюджетные уровни в отношении нижестоящих. В законе устанавливаются также отдельные источники доходов, получаемые муниципальными районами. Размеры этих доходов самостоятельно утверждаются представительными органами власти. Среди них: платежи за совершение нотариальных действий, за государственную регистрацию автотранспортных средств, выдачу ордеров на квартиры, разрешений на распространение наружной рекламы и пр.

В настоящее время в бюджетной системе России местные доходы разделены на две группы: собственные и регулирующие доходы. К собственным доходам относятся доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений, за исключением субвенций из федерального или регионального фондов компенсаций. Собственные доходы – это налоговые и неналоговые платежи, закрепляемые за местными бюджетами полностью или частично на постоянной основе федеральными законами или законами субъектов РФ, а также вводимые представительными органами местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации и направляемые в местные бюджеты. Регулирующие доходы – федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым федеральными законами и законами субъектов РФ устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в местные бюджеты на предстоящий финансовый год, функционирующие на долговременной основе (не менее чем три года). Представительный орган власти субъекта РФ определяет для муниципального образования нормативы отчислений от федеральных налогов и доходов.

Введение единых нормативных отчислений способно вызвать ситуацию, при которой отдельные муниципалитеты могут оказаться «сверхобеспеченными», тогда как другие – не иметь самых необходимых средств на поддержание территориальной инфраструктуры. Поэтому в ряде стран (Германия, Швеция, Дания) применяется методология «отрицательного трансферта», позволяющая при двукратном превышении среднего по региону уровню обеспеченности изымать излишки у более богатых

муниципалитетов в пользу менее состоятельных.

Современное законодательство РФ в соответствии со ст. 55 Закона об общих принципах организации местного самоуправления 2003 г. относит к собственным источникам доходов муниципальных образований следующие статьи:

✓ средства самообложения граждан;

✓ доходы от местных налогов и сборов;

✓ доходы от региональных налогов и сборов;

✓ доходы от федеральных налогов и сборов;

✓ безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

✓ доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;

✓ часть прибыли муниципальных предприятий, остающуюся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающуюся после уплаты налогов и сборов;

✓ штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;

✓ добровольные пожертвования;

✓ иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и решениями органов местного самоуправления.

Практика свидетельствует, что больше половины финансовых ресурсов консолидированного бюджета России в настоящее время сосредоточено на уровне федерального бюджета. Если в 1999 г. федеральный центр получал 47,5 % доходов консолидированного бюджета, то в 2003 г. – уже 63 %. Доля региональных бюджетов снизилась в этот же период с 23,2 до 20,7 %. Доля же местных бюджетов сократилась практически в 2 раза и составляет на сегодняшний день только 11,1 %.

Большинство бюджетов муниципальных образований в России в настоящее время являются дотационными. Абсолютный и относительный рост их количества в общей совокупности бюджетов муниципальных образований продолжает повышаться. Таким образом, можно констатировать кризис в формировании доходной части местных бюджетов за счет собственных доходов и все большую их зависимость от бюджетов других уровней (в

первую очередь, от регионального). Сложившаяся ситуация фактически ведет к дискредитации местной власти и, как следствие, государственной власти вообще.

В ходе реализации бюджетной политики возникает ряд проблем, сконцентрированных вокруг горизонтальной и вертикальной осей государственного регулирования. По вертикальной оси согласование бюджетных интересов происходит прежде всего между администрацией субъекта федерации и администрацией муниципального образования. По горизонтальной оси бюджетный процесс осуществляется внутри самих администраций и законодательных органов. Реализацию этого процесса можно разделить на два этапа. На начальном этапе – этапе планирования – плановые органы определяют цели и приоритеты развития. На второй стадии реализуется функция планирования расходной части бюджета, основной чертой которой является перевод целей, установленных на начальном этапе, в определенные финансовые показатели и подбор необходимых доходных источников.

Контрольные вопросы

1. В чем заключаются экономические и финансовые основы бюджетного процесса?
2. Раскройте понятие «баланс бюджета».
3. Перечислите функции бюджетной системы.
4. Что такое федеральный бюджет?
5. Что включают в себя бюджетные доходы и расходы, функции бюджетных расходов?
6. В чем смысл бюджета как основного инструмента государственного управления?

Тесты

1. Бюджетная политика – это:

а) политика государственных расходов, налоговых ставок и государственных займов;

б) годовая смета доходов и расходов федерального правительства;

в) годовая смета всех государственных доходов, расходов, включая как федеральный уровень, так и уровень субъектов РФ, а также муниципальных образований.

2. Бюджетная система представляет собой:

а) смету государственных доходов и расходов на определенный срок, утвержденную в законодательном порядке;

б) централизованный денежный фонд, аккумулируемый с помощью перераспределения национального дохода и расходуемый государством для осуществления своих функций;

в) совокупность бюджетов всех уровней государственной власти, порядок их разработки, методы формирования доходной части, порядок формирования расходной части.

3. Бюджетный дефицит представляет собой:

а) превышение государственных расходов над доходами;

б) дополнительный внутренний спрос со стороны государства;

в) все перечисленное.

4. Государственный бюджет – это:

а) использование средств на социальные цели, соответствующие условиям устойчивого социально-экономического развития страны;

б) система определенных денежно-распределительных отношений, регламентируемых государственными органами власти, по поводу перераспределения части национального богатства для образования и расходования основного централизованного фонда денежных средств государства;

в) финансовые ресурсы для обеспечения деятельности государственных органов.

5. Способы покрытия дефицита государственного бюджета:

а) внутренние государственные займы. Они осуществляются в виде продажи государственных ценных бумаг, займов у внебюджетных фондов;

б) внешние государственные займы;

в) все перечисленное.

5. Налоговая система государства

5.1. Сущность и функции налоговых платежей

Налоги – один из методов мобилизации государственных доходов. В широком смысле *налог* – взимаемый на основе государственного принуждения, не носящий характер наказания или компенсации, обязательный безвозмездный платеж.

Налог является необходимым звеном экономических отношений в обществе с момента возникновения государства. Оно, выражая интересы общества в различных сферах, осуществляло экономическую, социальную, демографическую и другие политики. При этом в качестве средства взаимодействия объекта и субъекта государственного регулирования используется финансово-кредитный механизм.

Налоги являются основными источниками дохода государственного бюджета: на 80 % бюджет зависит от налоговых поступлений и лишь на 20 % от неналоговых (доходы от продажи федеральной и муниципальной собственности, от внешнеэкономической деятельности, от реализации государственных запасов и др.).

Изъятие государством в свою пользу определенной части ВВП в виде обязательного взноса составляет сущность налога.

Взносы осуществляют основные участники производства ВВП: работники, своим трудом создающие материальные и нематериальные блага; хозяйствующие субъекты.

В экономическом смысле *налог* – способ перераспределения новой стоимости (национального дохода) и выступает частью единого процесса воспроизводства. Экономическое содержание налога выражается во взаимоотношениях государства и хозяйствующего субъекта по поводу формирования государственных финансов.

Основные исходные положения системы налогообложения впервые сформулировал Адам Смит. Он выделял следующие принципы: всеобщность; справедливость; определенность; удобность.

Со временем этот перечень был дополнен Адольфом Вагнером принципами обеспечения, достаточности и надежности.

В современных условиях налоговая система должна отвечать следующим принципам:

✓ налоговое звено должно быть стабильно;

✓ взаимоотношения налогоплательщика и государства должны носить правовой характер;

✓ тяжесть налогового бремени должна равномерно распределяться между различными категориями налогоплательщиков;

✓ взимаемые налоги должны быть соизмеримы с доходами налогоплательщиков;

✓ способы и время взимания должны быть удобны для налогоплательщиков;

✓ равенство налогоплательщиков перед законом;

✓ издержки по сбору налогов должны стремиться к минимуму;

✓ доступность информации по налогообложению;

✓ соблюдение налоговой тайны.

Налог взимается с целью покрытия общественно необходимых потребностей и является индивидуально-безвозмездным. Таким образом, целью взимания налога является обеспечение государственных расходов в общем, а не какого-то конкретного расхода. В статье 8 Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ) дается следующее определение налога: *налог* – это обязательный, индивидуально-безвозмездный платеж, который взимается с организаций и других лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения государства и (или) муниципальных образований.

Функция налога – это проявление его сущности в действии, способ выражения его свойств. Функция показывает, каким образом реализуется общественное назначение данной экономической категории как инструмента стоимостного распределения и перераспределения доходов.

Функции налогов могут быть трех видов:

1) фискальная;

2) контрольная;

3) распределительная.

В каждой стране взимается большое количество налогов и сборов, которые различны по названию и по способу взимания. Существуют различные виды налогов в зависимости от того основания, которое заложено в создание налога (рис. 5.1).

Для классификации налогов используют различные признаки:

1) плательщики налога (юридические и физические лица, совместно юридические и физические лица);

2) объекты обложения (налог на доходы, налог на имущество, налог на реализацию товаров, налоги на определенные виды расходов, налоги на совершение определенных операций, налоги

и сборы за право осуществления определенных видов деятельности);

Традиционная классификация налогов
Косвенные
Прямые
Пошлины и сборы
Личные
Реальные
Уплачиваются с действительного, полученного налогоплательщиком дохода с учетом его платежеспособности
Облагается средний доход налогоплательщика, полученный в данных экономических условиях от того или иного предмета налогообложения

Рис. 5.1. Виды налогов

3) компетенция властей (налоги, взимаемые на всей территории государства, взимаемые на определенной территории);

4) целевая направленность (общие и целевые налоги);

5) периодические и разовые налоги;

6) регулярные и чрезвычайные налоги.

Также существует и другая классификация.

1. На основе критерия перелагаемости налогового бремени налоги делятся на подоходно-имущественные (прямые) и налоги на потребление (косвенные). Первые взимаются в процессе приобретения, вторые – в процессе их расходования.

Нет жесткого правила деления налогов на прямые и косвенные. Согласно одному из мнений, прямые налоги – налоги, бремя которых ложится непосредственно на налогоплательщика, а косвенные налоги должны быть переложены налогоплательщиком на других лиц.

Прямые налоги подразделяются на реальные и личные. К реальным налогам относятся налоги на отдельные виды дохода или объекты имущества (земля, дом, предприятие), которые взимаются не в зависимости от фактического дохода, а исходя из внешних признаков (площадь земельного участка, численность работающих, число квартир в доме). Реальные налоги сохраняются в основном в системе местных налогов.

К личным налогам относятся: налог на доходы физических лиц; налог на прибыль юридических лиц. В основу обложения

личным налогом закладывается величина дохода.

Подоходный налог взимается со всех доходов граждан и носит массовый характер. Он исчисляется двумя методами: глобальным, когда налогообложению подлежит весь доход по единой ставке, соответствующей величине дохода; модулярным, когда доход делится на части, к которым применяется отдельная ставка (например, в зависимости от источника формирования дохода).

Уплата подоходного налога может осуществляться безналичным путем (автоматически вычитается сумма налога) и путем декларации, в которой сам налогоплательщик указывает величину доходов и исчисляет сумму налогов. Доля личных подоходных налогов в бюджетах различных стран составляет от 75 до 90 %. В США, Англии, Германии, Франции до 30 % доходов средней семьи уходит на уплату этого налога.

Налог на прибыль начисляется на доходы юридических лиц. Он определяет размеры обязательных платежей предприятий в государственный бюджет. Объектом обложения является валовая прибыль – сумма прибыли от реализации продукции, основных фондов, имущества предприятия и доходов от внереализационных операций, уменьшенных на сумму расходов по этим операциям.

Расчет суммы налога на прибыль предполагает: во-первых, исключение из валового дохода производственных, транспортных, коммерческих издержек, во-вторых, обязательные платежи из прибыли (плата за трудовые ресурсы и производственные фонды); в-третьих, вычеты из чистого дохода льгот и скидок по налогу. После этого исчисляют налоговую базу.

Ставки налога на доходы предприятий могут строиться по пропорциональному и прогрессивному методу. Налог на собственность, или поимущественный налог, взимается с юридических и физических лиц (собственников или арендаторов имущества). Ставки поимущественного налога, как правило, пропорциональны. Доля налогов с имущества и доходов предприятия в бюджетах развитых стран составляет 10–25 %.

Косвенные налоги – это налоги на потребление товаров и услуг, устанавливаемые в виде надбавки к ценам. К косвенным налогам относятся: налог на добавленную стоимость, акцизы.

Основным косвенным налогом в настоящее время является налог на добавленную стоимость (НДС). Объектом обложения при исчислении НДС является добавленная стоимость, которая образуется путем исключения из объема продукции стоимости потребленных сырья, материалов, полуфабрикатов. Сумма НДС, вносимая в бюджет, определяется как разница между суммами

налога, полученными от покупателей за реализованные им товары, и суммами налога, уплаченными поставщиками за издержки производства и обращения. Следовательно, непосредственными плательщиками НДС являются конечные потребители, хотя перечисляют его в бюджет производители. Ставки НДС обычно дифференцированы по социальным показателям. Среднеевропейский уровень ставки НДС составляет 14–20 %. НДС приносит основную часть бюджетных поступлений от косвенного налогообложения. В России НДС составляет 0,10 или 18 % для разных видов товаров (работ, услуг, операций).

2. Налоги делятся на раскладочные и количественные. Раскладочные налоги применялись на ранней стадии развития налогообложения. Их размер определялся исходя из потребности совершить конкретный расход. Сумма расхода распределялась между всеми налогоплательщиками. Количественные налоги, в отличие от раскладочных, исходят не из покрытия расхода, а из возможности налогоплательщика заплатить налог.

3. Закрепленные и регулирующие налоги. Закрепленные – налоги закреплены на длительный период полностью или в частях как источник конкретного бюджета. Регулирующие – распределение текущих налогов между различными бюджетами происходит при утверждении федерального бюджета на конкретный год.

4. Государственные и местные налоги. Это деление происходит по степени компетенции органов власти различных уровней в отношении решения вопросов установления и введения в действие налогов.

5. Общие и целевые налоги.

6. Регулярные и разовые налоги.

7. Классификация по плательщикам включает три группы налогов:

1) с юридических лиц (налог на прибыль организаций и др.);

2) физических лиц (налог на доходы физических лиц, налог на имущество физических лиц и др.);

3) юридических и физических лиц (транспортный налог, земельный налог и др.).

Кроме указанных классификационных схем существуют и применяются на практике и другие (по характеру применяемых ставок, по отраслевому принципу и т. д.).

5.2. Налоговая система России

Налоговая система – это целостное экономическое явление, состоящее из отдельных частей, объединенных общими задачами, целями и находящихся в определенной связи между собой. На ее становление, развитие и функционирование оказывают влияние различные факторы, как объективные (экономическая эволюция, социальные явления), так и относительно субъективные.

В развитии налоговой системы как обязательного элемента государственного устройства можно выделить несколько периодов. Первый из них охватывает хозяйство Древнего мира и экономику Средних веков. Для него характерна неразвитость налоговых отношений, случайный характер налогов.

Второй период связан с началом осознанного формирования национальных налоговых систем, происходящего на фоне постепенного вытеснения натурального хозяйства денежным и возрастания потребностей государства. Налоги, преимущественно косвенные, носят еще случайный характер, вводятся и отменяются в зависимости от задач, стоящих перед государством в определенный период времени. В европейских странах и их колониях подобное положение вещей характерно для XVI–XVIII вв. К концу данного этапа многообразные и неустойчивые налоги начали тормозить развитие промышленности и других сфер деятельности и, как следствие, сформировалось осознание необходимости постоянных налогов.

Третий период отличается меньшим количеством налогов и их относительным единообразием; формы обязательных отчислений стали более определенными, и постепенно были выработаны и введены в действие унифицированные правила налогообложения. В сфере взаимоотношений государства и плательщика это время – XIX в. – характеризуется борьбой различных слоев общества за свои экономические интересы: землевладельцев (за снижение ставок земельного налога), предпринимателей-буржуа (за отмену множества косвенных налогов), рабочих (за введение подоходного налога). Одновременно в результате теоретических исследований будущего налогов был сделан вывод об их объективной необходимости.

Четвертому периоду развития государственных финансов (XX–XXI вв.) присуща устоявшаяся совокупность налогов. Научная мысль сформировала общие принципы построения налоговой системы, чьей главной функцией была признана фискальная. При изучении национальных и региональных вариантов развития

определились основные факторы, влияющие на структуру налоговой системы конкретной страны: уровень экономического развития (развития производительных сил), общественно-экономическое устройство общества (сочетание рынка и государства), господствующая в обществе экономическая доктрина (нейтральность налоговой системы или активное вмешательство и экономику страны), государственное устройство (федеративное или унитарное). Параллельно с общетеоретическими изысканиями для практического применения учеными были детально проработаны и отдельные вопросы: унификация используемых понятий и терминов, схемы классификации налогов, судебно-правовые аспекты применения налогового законодательства и т. д.

В современной отечественной экономической литературе *налоговую систему* принято определять как совокупность следующих составляющих:

✓ налогов, сборов, пошлин и других платежей, взимаемых в условленном порядке с плательщиков – юридических и физических лиц на территории страны, взимаемых государством;

✓ принципов, форм и методов их установления;

✓ регулирующих законодательных актов;

✓ форм и методов налогового контроля и ответственности за нарушение налогового законодательства.

Становление современной налоговой системы России связано с появлением Российской Федерации как самостоятельного государства. Работа по ее созданию была начата сразу же после распада СССР и оформления бывших союзных республик в независимые субъекты международного права. Уже через два месяца после августовских событий 1991 г. были опубликованы первые законодательные акты, рассматривающие основы финансового устройства страны. В декабре того же года был принят ряд важных законов, касающихся налога на добавленную стоимость, акцизов, законы о подоходном налоге и налогах на имущество физических и юридических лиц, Положение о Пенсионном фонде России и др. А с 1 января 1992 г. вступил в действие Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», определивший общие принципы построения и функционирования государственного бюджета и внебюджетных структур (фондов), механизм их формирования, а также порядок взаимодействия плательщиков налогов и сборов и контролирующих органов. В настоящее время налоговые отношения регулируются Налоговым кодексом Российской Федерации.

На сегодняшний день основу налоговой системы РФ

составляют налог на прибыль с юридических лиц, подоходный налог с граждан и два косвенных налога – на добавленную стоимость и акцизы. Общая схема налоговой системы РФ по состоянию на 1 января 2007 г. приведена на рис. 5.2. Весь состав налогов и сборов отечественной системы налогообложения распадается на две взаимодействующие подсистемы: прямого налогообложения и косвенного налогообложения. Эти подсистемы тесно взаимодействуют не только при обеспечении потребностей бюджета в доходных источниках, но и в процессах конкретного исчисления налогооблагаемой базы. Взимание одних налогов может снижать или увеличивать стоимостную базу исчисления других.

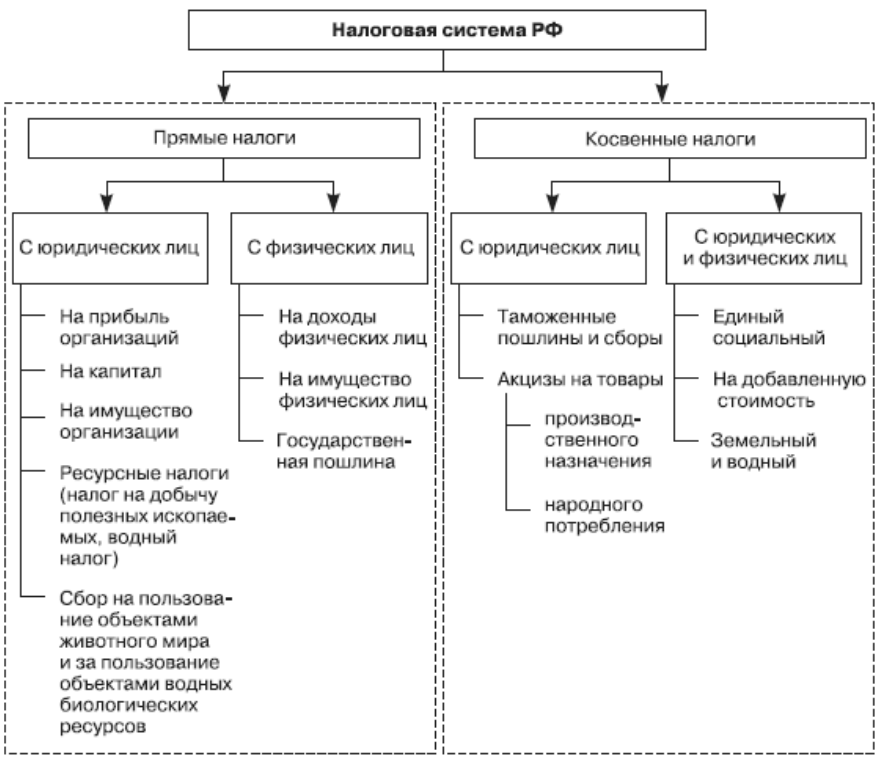

Рис. 5.2. Налоговая система РФ

Классическое требование к соотношению систем косвенного и прямого налогообложения таково, что фискальную задачу выполняют преимущественно косвенные налоги, а на прямые налоги возложена роль экономического регулятора доходов организаций и граждан. Система прямого налогообложения в России не выполняет своего стимулирующего предназначения не только по причине несовершенства методических основ этих

налогов.

Социально-экономическая политика правительства, направленная на расширение самостоятельности субъектов РФ, остро поставила вопрос о необходимости четкого регулирования наполняемости региональных бюджетов. Основой для решения этой задачи стало законодательное закрепление классификации по уровню установления, согласно которой российские налоги и сборы подразделяются на федеральные, региональные и местные (п. 1 ст.12 НК РФ).

Федеральные налоги устанавливаются исключительно НК РФ и обязательны к уплате на всей территории России всеми плательщиками, действующими в рамках общего налогового режима (п. 2 ст. 12 НК РФ). Налоги данного вида перечислены в ст. 13 НК РФ:

– налог на добавленную стоимость (НДС);

– акцизы;

– налог на доходы физических лиц;

– единый социальный налог;

– налог на прибыль организаций;

– налог на добычу полезных ископаемых;

– водный налог;

– сбор за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов;

– государственная пошлина.

К федеральным можно отнести и налоги, уплачиваемые в связи применением предусмотренных ст. 18 НК РФ *специальных налоговых режимов:*

✓ системы налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог);

✓ упрощенной системы налогообложения;

✓ системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;

✓ системы налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

Региональные налоги обязательны к уплате на территории соответствующих субъектов РФ. Вводятся в действие в соответствии с НК РФ, но законами субъектов РФ, которые определяют ставку регионального налога, порядок и сроки уплаты, формы отчетности и льготы:

– налог на имущество организаций;

– транспортный налог;

– налог на игорный бизнес.

Местные налоги и сборы обязательны к уплате на территории соответствующего муниципального образования. Таким образом,

один и тот же вид налога может иметь различные ставки, сроки и порядок уплаты в зависимости от места его взимания. Вводятся нормативно-правовыми актами представительных органов муниципальных образований (п. 4 ст. 12 НК РФ):

– земельный налог;

– налог на имущество физических лиц.

Все налоги и сборы «питают» бюджетную систему. Кроме того, существуют государственные внебюджетные фонды, доходная часть которых формируется за счет целевых отличий. Налоговая система строится в соответствии с НК РФ.

Основой налоговой системы служит законодательная база. Законодательство о налогах и сборах Российской Федерации представляет собой совокупность актов законодательства, регламентирующих порядок и правила установления, введения и взимания налогов внутри страны. Законодательство подразделяется на федеральное и региональное законодательство о налогах и сборах и нормативно-правовые акты представительных органов местного самоуправления.

Основой налогового законодательства Российской Федерации является Налоговый кодекс РФ и принятые в соответствии с ним федеральные законы о налогах и сборах.

НК РФ устанавливает систему налогов и сборов, а также общие принципы налогообложения, такие как:

– виды налогов;

– основания возникновения и порядок исполнения обязанностей по уплате налогов;

– права и обязанности участников налоговых отношений;

– формы и методы налогового контроля;

– ответственность за налоговые правонарушения и порядок обжалования актов в налоговых органах.

Налоговая система любой страны, в том числе и России, активно используется государством для воздействия на экономику.

5.3. Налоговая политика и инструменты ее воздействия на экономику

В рыночной экономике налоги выполняют важную роль. Им принадлежит решающая роль в формировании доходной части государственного бюджета. Но не это главное для характеристики роли налогов: государственный бюджет можно сформировать и без них. Хотя бы с помощью экономических нормативов отчислений от прибыли в бюджет. На первое место следует поставить функцию, без которой в экономике, базирующейся на товарно-денежных отношениях, нельзя обойтись. Эта функция налогов – регулирующая. Рыночная экономика в развитых странах – это регулируемая экономика. Представить себе эффективно функционирующую рыночную экономику в современном мире, не регулируемую государством, невозможно.

Государственное регулирование осуществляется в двух основных направлениях: регулирование рыночных и товарно-денежных отношений. Оно состоит главным образом в определении «правил игры», т. е. в разработке законов, нормативных актов, определяющих взаимоотношения действующих на рынке лиц, прежде всего предпринимателей, работодателей и наемных рабочих. К ним относятся законы, постановления, инструкции государственных органов, регулирующие взаимоотношения товаропроизводителей, продавцов и покупателей.

Налоговая политика представляет систему мероприятий государства в области налогов и является основной частью финансовой политики.

Задачи налоговой политики сводятся:

1) к обеспечению государства финансовыми ресурсами;

2) содержанию условий для регулирования хозяйства страны в целом;

3) сглаживанию возникновения в процессе рыночных отношений неравенства в уровнях доходов.

Налоговая политика активно используется государством для регулирования экономики. Классические принципы построения налоговой политики сформулированы А. Смитом в его труде «Исследование о природе и причинах богатства народов» (1776 г.). Они состоят в следующем:

1) подданные государства должны поддерживать государство соответственно доходу, каким они пользуются под покровительством и защитой государства (т. е. платить налоги);

2) налог должен быть не произволен, а точно определен по сроку, сумме и способу платежа;

3) каждый налог должен взиматься в то время и тем способом, когда и как плательщику должно быть удобнее всего платить его;

4) налоговая политика строится так, что сначала определяются расходы государства (бюджетные расходы), а потом уже доходы, которыми можно покрыть государственные расходы. Расходы государства должны отражать интересы общества. Это делает государство дешевым, а налоги – признаком не рабства, а свободы.

Можно выделить три типа налоговой политики.

Первый тип – политика максимальных налогов, характеризующаяся принципом «взять все, что можно». Предельная граница ставок определена и зависит от множества факторов в каждом конкретном случае. Зарубежные ученые называют предельную ставку в 50 %.

Второй тип – политика «разумных налогов». Она способствует развитию предпринимательства, обеспечивает ему благоприятный налоговый климат. Предприниматель максимально выводится из-под налогообложения, но это ведет к ограничению социальных программ, поскольку государственные поступления сокращаются.

Третий тип – налоговая политика, предусматривающая довольно высокий уровень обложения, но при использовании большого числа льгот.

Важнейший инструмент воздействия налоговой политики на экономику – налоговые льготы. В США их насчитывается более 100, в Великобритании – около 80.

Налоговые льготы носят обычно региональный характер (если предприятие функционирует в отсталом районе) или селективный (если они касаются приоритетных наукоемких или экспортных производств). Налоговые льготы выражаются прежде всего в пониженных ставках налогообложения для некоторых предприятий, в основном связанных с научно-техническим прогрессом.

Кроме того, они могут быть в виде налоговых кредитов – вычетов из величины начальных налогов. Например, от налогообложения освобождается определенная доля прироста затрат на развитие той или иной сферы научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Так, в США в 1962 г. была установлена налоговая скидка для новых капиталовложений в размере 7 %. Особенность этой меры состоит в том, что величина льготы в размере 7 % новых инвестиций

вычитается из суммы налога, а не из всего налогооблагаемого дохода. Тем самым предприятиям снижают на 7 % стоимость вновь закупаемого оборудования.

Согласно другому закону США (1964 г.), амортизационные отчисления производились со всей стоимости оборудования, включая и ту ее часть, на которую распространяется налоговая скидка. Это дополнительно увеличивало сумму отчислений на возмещение основного капитала.

Наконец, налоговой льготой являются отсрочка уплаты налога и полное освобождение от него. Такой льготой пользуются в основном малые и вновь образованные предприятия. Например, во Франции акционерные компании полностью освобождаются от налогов на прибыль в течение первых двух лет существования, в третий год налогом облагается 25 % прибыли, а вся прибыль облагается налогом лишь с шестого года деятельности компании.

Разновидностью налоговых льгот можно считать ускоренную амортизацию, т. е. ускоренное возмещение затрат на основной капитал. Ускоренная амортизация впервые стала применяться в США в 1942 г. Затем ее стали использовать и другие страны: в 1948 г. – ФРГ, в 1960 г. – Франция, в 1962 г. – Великобритания. Норма амортизации устанавливается в законодательном порядке. Как правило, налоговое законодательство разрешает проводить амортизационные списания в размерах, значительно превышающих фактический износ основного капитала. Это достигается либо путем ускоренного списания стоимости основного капитала в первые годы его службы, либо путем установления заниженных сроков его работы. Так, Закон об амортизационном списании 1971 г. в США позволил сократить срок амортизации в среднем на 20 % по сравнению с нормами 1962 г. Амортизационная налоговая реформа 1981 г. снизила эти сроки уже в среднем на 40 %. Транспортные средства были списаны за три года, оборудование – за пять лет, производственные сооружения и здания – за 15 лет.

Система ускоренной амортизации, повышая норму амортизации, дает возможность предприятиям вернуть себе стоимость основного капитала до его морального износа, а амортизационные средства использовать для накопления капитала и модернизации оборудования. Вместе с тем при ускоренной амортизации в амортизационный фонд попадает не только сумма возмещения изношенного основного капитала, но и значительная часть прибыли, которая укрывается от налогообложения. Поэтому в практике развитых стран эта мера используется селективно: в тот период и в тех отраслях, когда и где необходимо создать благоприятные условия для

предпринимательской деятельности.

Манипулирование ставками налогов – обязательный элемент налоговой политики развитых стран. В 1980-е гг. во многих странах они были значительно снижены. Так, в США с июля 1987 г. ставка налога на прибыль корпораций снижена с 46 до 34 %. В Японии в 1989–1990 гг. налог на прибыль снижен с 42 до 37,5 %, в Великобритании в 1984–1987 гг. – с 52 до 35 %. Во Франции в 1989 г. для стимулирования капиталовложений введено разделение ставок налогообложения для распределенной и нераспределенной частей прибыли. В чрезвычайных условиях в некоторых странах вводится дополнительный налог на сверхприбыль предприятий. Он исчисляется как превышение над средним уровнем прибыли за ряд лет.

Разнообразные налоговые мероприятия государства имеют противоречивые последствия. С одной стороны, они стимулируют научно-технический прогресс, структурные сдвиги и экономический рост в развитых странах, с другой стороны, государственный бюджет недополучает огромные средства. Так, за 1987–1991 гг. из-за предоставления корпорациям налоговых льгот федеральным бюджетом США было недополучено средств на сумму 110 млрд долл., что способствовало появлению устойчивых бюджетных дефицитов, усиливающих развитие инфляции.

Кроме того, высокие ставки налогов и прогрессивная система налогообложения отрицательно сказываются на уровне инвестиций, сбережений и, следовательно, эффективности экономической системы, ибо сбережения и инвестиции – это функции прежде всего более высоких по доходам групп населения.

Поэтому вторая половина 1980-х гг. характеризуется перестройкой систем налогообложения во всех развитых странах. Главное содержание этой перестройки – сокращение степени перераспределения национального дохода через прогрессивную систему подоходного налогообложения и уменьшение налогов на прибыль предприятий для стимулирования их инвестиционной деятельности. В США благодаря реформам 1984 и 1986 гг. существенно уменьшилось число ставок подоходного налога: вместо 15 ставок (от 11 до 50 %) были введены три ставки (15, 28, 33 %); были отменены некоторые налоговые льготы, скидки и субсидии.

Главное требование к налоговой системе в современных условиях – ее нейтральность по отношению к рыночному механизму, обеспечение равных условий хозяйствования всем субъектам рыночной экономики.

5.4. Особенности налоговой политики в России

Структура налогов в России, по сравнению со структурой налогов в развитых странах, характеризуется более низкой долей подоходного налога с физических лиц (15 % – Россия и 29,7 % – страны Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в объеме налоговых поступлений) и высокой долей налога на прибыль предприятий (34,3 % – Россия и 7,3 % – страны ОЭСР в объеме налоговых поступлений 1995 г.). Такая ситуация не способствует расширению производства и развитию предпринимательской активности. К тому же груз налогового давления между различными плательщиками распределен неравномерно.

Увеличенное внимание уделяется у нас налоговым льготам как средству достижения тех или иных общественных целей. На практике это приводит к искажению экономических приоритетов, сужению доходной базы бюджета и создает дополнительные возможности ухода от налогов.

Особенность российской налоговой системы – чрезмерное преобладание в ней ярко выраженной фискальной направленности. Это проявляется, в частности, в достаточно высоких ставках по некоторым налогам: ставка налога на добавленную стоимость составляет 20 %, налога на прибыль – 35 %. Проявлением фискальной направленности существующей налоговой системы является также высокий уровень штрафных санкций, что ведет к укрывательству налогов многими налогоплательщиками. Слабо проявляется социально справедливое перераспределение доходов юридических и особенно физических лиц. Регулирующая функция налогов ограничивается в основном стимулированием инвестиций.

Остра проблема собираемости налогов. Сегодня в российской экономической практике введен специальный показатель «собираемость налогов», которого нет ни в одной цивилизованной стране. В настоящее время он составляет около 74 %. А это означает, что налогоплательщики вносят в государственную казну на четверть меньше налогов, чем они сами обязались внести.

Более сложное, но эффективное направление пополнения государственной казны – получить в полном объеме налоги с тех налогоплательщиков, кто не хочет их платить, нарушая действующие законы. Для этого прежде всего необходимо

решительно выводить на свет так называемую теневую экономику.

В стране сложилась парадоксальная ситуация, когда половина налогоплательщиков вообще не платит налогов, а с другой половины государство пытается взять финансовые ресурсы, включая и не полученные с первой половины. Отсюда огромный налоговый гнет, усиление репрессивных мер в обложении тех, кто не может или не хочет уйти в тень.

В целях реформирования налоговой системы предстоит отменить ряд нерыночных налогов, которые взимаются с выручки, а не с прибыли (например, транспортный налог, сбор на содержание жилищного фонда), а также налоги с целевым направлением (налог на пользователей автомобильных дорог для развития дорожного хозяйства, целевые налоги на содержание милиции и др.). Требуется объединение налогов, имеющих сходную налогооблагаемую базу (например, платежи за право пользования природными ресурсами и акцизы на минеральное сырье). В результате общее число налогов может сократиться в несколько раз. Основным источником доходов для местных бюджетов должны стать имущественные налоги. Вместо действующих сейчас имущественных налогов предполагается ввести единый налог на недвижимость. В уточнении и корректировке нуждается региональный аспект налоговой системы в связи с усилением позиций регионов и ростом их притязаний на финансовые ресурсы.

Однако налоги, их число и размеры ставок, налогооблагаемая база есть следствие бюджетной политики государства. Уровень налогов определяется прежде всего размером государственных расходов. Непомерно раздутая расходная часть, широкая практика лоббирования в пользу той или иной отрасли, вне зависимости от ее нужности в рыночной экономике, искусственно созданные неплатежи – вот главные пружины, сжимающие налоговый пресс, не позволяющие налоговой системе стать нормой цивилизованной рыночной экономики.

На сегодняшний день наблюдаются следующие тенденции налоговой политики:

1) сохраняется высокая доля поступлений от косвенных налогов;

2) возрастают в доходах федерального бюджета доля и объем налогов на внешнюю торговлю;

3) в структуре акцизов увеличивается доля акцизов на газ;

4) снижается в доходах федерального бюджета доля прямых налогов и, прежде всего, итога на прибыль;

5) уменьшается в доходах федерального бюджета сумма

подоходного налога с физических лиц.

К настоящему времени в России созданы правовые гарантии осуществления предпринимательской деятельности, пять лет действует Гражданский кодекс Российской Федерации, введена в действие (с 1 января 1999 г.) первая часть Налогового кодекса Российской Федерации. С принятием второй части Налогового кодекса Российской Федерации решены общие вопросы налоговой реформы: упрощение и изменение налоговой системы, выравнивание условий налогообложения вследствие отмены неэффективных и необоснованных налоговых льгот, ослабление номинального налогового бремени.

Экономическое содержание налоговой реформы должно состоять в том, чтобы распределить налоговое бремя среди налогоплательщиков относительно равномерно, чтобы в налоговом законодательстве России начал действовать сформулированный А. Смитом принцип справедливости налогообложения. Реформа налоговой системы должна быть комплексной, т. е. все предусмотренные в ней механизмы должны запускаться одновременно и в полном объеме. Для этого надо принять два принципиальных политических решения: существенно (примерно на треть) уменьшить налоговую нагрузку, в основном путем снижения налоговых ставок, в первую очередь для товаропроизводителей; одновременно с этим обеспечить уплату всех налогов каждым налогоплательщиком в соответствии с законом.

Нынешние приоритеты и направления налоговой политики требуют создания единой и согласованной налоговой системы. Целью совершенствования налоговой системы должно быть построение стабильной налоговой системы в границах России, развитие налогового федерализма при обеспечении доходов федерального, региональных и местных бюджетов. Налоговая система должна стать рациональной, обеспечивающей сбалансированность общегосударственных и частных интересов. Она должна содействовать развитию предпринимательства, активизации инвестиционной деятельности, наращиванию национального богатства России и благосостояния ее граждан.

Контрольные вопросы

1. Раскройте содержание понятия «налог» и перечислите основные виды налогов.
2. Что представляют собой косвенные налоги?
3. Перечислите основные принципы построения налоговой политики.
4. Назовите основные инструменты воздействия налоговой системы на экономику.
5. В чем особенности налоговой политики в России?
6. Раскройте экономическое содержание налоговой реформы.
7. Перечислите основные тенденции современной налоговой политики.

Тесты

1. Сущность налога – это:

а) изъятие государством в пользу общества части прибыли, полученной в результате хозяйственной деятельности организаций;

б) изъятие государством в пользу общества части стоимости валового внутреннего продукта в виде обязательного платежа;

в) изъятие государством в пользу общества части добавленной стоимости.

2. Налог – это:

а) обязательный, индивидуальный, безвозмездный или возмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц;

б) обязательный, индивидуальный, безвозмездный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц;

в) обязательный, индивидуальный, безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц.

3. К прямым налогам относятся следующие группы:

а) налог на добычу полезных ископаемых, акцизы, налог на прибыль организаций;

б) земельный налог, налог на добавленную стоимость, налог на доходы физических лиц;

в) налог на прибыль организаций, налог на имущество организаций, налог на доходы физических лиц.

4. К федеральным налогам относятся:

а) налог на имущество физических лиц;

б) налог на доходы физических лиц;

в) транспортный налог.

5. Местные налоги и сборы обязательны к уплате на территории:

а) соответствующих муниципальных образований;

б) соответствующих субъектов Российской Федерации;

в) соответствующих муниципальных образований и субъектов Российской Федерации.

6. Какой вид налога не входит в перечень доходных источников муниципальных образований:

а) земельный налог;

б) налог на имущество физических лиц;

в) налог на прибыль организаций;

г) единый налог на вмененный доход?

7. Какие из перечисленных функций выполняют налоги в рыночной экономике:

а) фискальную;

б) социальную;
в) регулирующую;
г) стимулирующую;
д) все перечисленное?

6. Денежно-кредитная политика

6.1. Теоретические основы денежно-кредитной политики государства

Проблема государственного регулирования рыночной экономики, в том числе и методами денежно-кредитной политики, не имела практического значения вплоть до 30-х гг. XX в., пока экономику ведущих стран Европы и Северной Америки не поразил разрушительный кризис.

Экономисты классической (неоклассической) школы последней трети XIX – начала XX вв. свято верили в эффективную саморегулирующуюся и саморазвивающуюся рыночную экономику, отрицали необходимость широкомасштабного государственного вмешательства в экономические процессы, а деньги рассматривали лишь как оболочку для номинального выражения реальных величин, таких как выпуск продукции, доходы, инвестиции и пр.

Они считали, что реальный объем производства определяется имеющимися у общества основными факторами производства: трудовыми ресурсами, производственными мощностями, природными ресурсами, т. е. факторами, изменяющимися лишь в долгосрочном периоде. В частности, многие экономисты этой школы полагали, что объем производства и скорость обращения денег имеют тенденцию стремиться к естественному уровню и не зависят от воздействия денег и денежной политики. Изменение количества денег в экономике способно оказать влияние лишь на уровень внутренних цен. Придерживаясь количественной теории денег, существенный вклад в модернизацию которой внес видный представитель математической школы И. Фишер (1867–1947), неоклассики доказывали, что пропорциональное изменение номинального количества денег вызовет лишь пропорциональное изменение абсолютного уровня цен. Поэтому они делали вывод о неэффективности денежной политики и призывали правительство заботиться прежде всего о сбалансированном государственном бюджете, не допуская его дефицита, и о сбалансированном платежном балансе.

Мировой экономический кризис 1929–1933 гг. поставил под сомнение основные положения неоклассической теории, которая фактически исключала возможность затяжных кризисов и вынужденной безработицы в рыночной экономике. Классическая количественная теория денег и цен, оперирующая на долгосрочных временных интервалах, оказалась неспособной разрешить проблемы, вызванные кризисом. Для борьбы с

безработицей правительства США, Великобритании и других развитых государств стали использовать меры государственного регулирования, не вписывающиеся в ортодоксальную неоклассическую доктрину.

Наиболее известным теоретическим обоснованием широкомасштабного государственного вмешательства в рыночную экономику стала книга Дж. Кейнса «Общая теория занятости, процента и денег» (1936 г.). Кейнс произвел настоящую революцию в макроэкономике, радикально изменившую взгляды экономистов и правительства на деловые циклы и экономическую политику.

Новая экономическая теория исходила из того, что современная рыночная экономика, автоматически стремясь к равновесию, может попасть в состояние равенства совокупного спроса и совокупного предложения, при котором фактический выпуск продукции оказывается гораздо ниже потенциального и значительная часть рабочей силы состоит из вынужденно безработных.

В отличие от классиков Дж. Кейнс считал, что экономика надолго может «застрять» в ситуации низкого выпуска и хронической безработицы, поскольку вследствие негибкости цен и заработной платы отсутствует механизм, посредством которого быстро восстанавливалась бы полная занятость и обеспечивалось полное использование производственных мощностей.

Причину попадания экономики в ловушку равновесия в условиях неполной занятости Дж. Кейнс видел в недостаточном совокупном спросе и считал, что правительство может воздействовать на состояние экономической активности, используя методы денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики для изменения совокупного спроса.

В кейнсианской теории совокупного спроса решающее значение отводится инвестиционному спросу. Колебания в инвестициях вследствие действия эффекта мультипликатора вызовут большие изменения в производстве и занятости. Среди важнейших факторов, определяющих уровень инвестиций в экономике, Дж. Кейнс выделяет процентную ставку, поскольку последняя представляет собой издержки получения кредита для финансирования инвестиционных проектов. Рост процентной ставки при прочих равных условиях будет уменьшать уровень планируемых инвестиций, а следовательно, будут падать объем производства и занятость.

Цепь функциональных зависимостей можно выразить следующим образом: рост денежной массы вызывает падение процентной ставки, это приводит к росту инвестиций, а

следовательно, дохода и занятости. Кейнс рассматривал влияние процентной ставки на инвестиционную политику как рычаг, посредством которого условия денежного обращения воздействуют на экономику в целом. Вот почему анализ денежного рынка, где в результате взаимодействия спроса и предложения денег устанавливается процентная ставка, является важной составной частью кейнсианской теории. Раскрывая механизм изменения процентной ставки, Дж. Кейнс отверг классическую количественную теорию спроса на деньги и представил свою точку зрения, согласно которой деньги – один из видов богатства, а желание хозяйствующих субъектов хранить часть активов в форме денег определяется так называемым предпочтением ликвидности.

Кейнс рассматривал спрос на деньги как функцию двух переменных величин: номинального национального дохода и процентной ставки, потому что считал, что совокупный спрос на деньги включает два элемента. Первый элемент – трансакционный спрос, или спрос на деньги как средство обращения, т. е. спрос на деньги для сделок, покупки товаров и услуг. Он учитывает трансакционный мотив, когда деньги нужны для осуществления запланированных расходов, и мотив предосторожности, который обусловливает необходимость иметь деньги для возможности реализовать неожиданные потребности. Трансакционный спрос зависит от уровня национального дохода: чем больше номинальный национальный доход, тем выше уровень расходов, так как люди вступают в большое число сделок и им необходимо иметь больше ликвидных средств.

Принципиально новым у Кейнса является введение в совокупный спрос на деньги второго элемента – спекулятивного спроса, связанного с куплей-продажей ценных бумаг. Наличие спекулятивного спроса на деньги обусловлено тем обстоятельством, что люди в каждом конкретном случае сами определяют, какую долю дохода направить на потребление, а какую на сбережения, а также в какой форме хранить сбережения. Сбережения, представленные в ценных бумагах, приносят доход. Однако владение ими связано с риском, так как изменение процентной ставки приведет к изменению курса ценных бумаг. Поскольку курс ценных бумаг обратно пропорционален процентной ставке, то, когда она повышается, рыночная стоимость ценных бумаг снижается. Более того, ожидается, что, достигнув «естественного уровня», процентная ставка в будущем начнет падать, а ценные бумаги можно будет продать с выгодой и по более высокой цене. Естественно, что каждый хозяйствующий субъект, инвестирующий активы, предпочтет вкладывать деньги в

ценные бумаги, вследствие чего спекулятивный спрос на деньги будет отсутствовать. Наоборот, при низкой процентной ставке ожидается ее будущий рост, что приведет к снижению курса ценных бумаг и вызовет потери капитала держателей ценных бумаг. В этих условиях возникает всеобщее стремление к ликвидности, отказ от кредитования экономического роста путем инвестиций в ценные бумаги, и спекулятивный спрос на деньги растет.

Функциональную зависимость спроса на деньги можно определить следующим образом: номинальный спрос на деньги зависит от номинального национального дохода и номинальной процентной ставки (рис. 6.1).

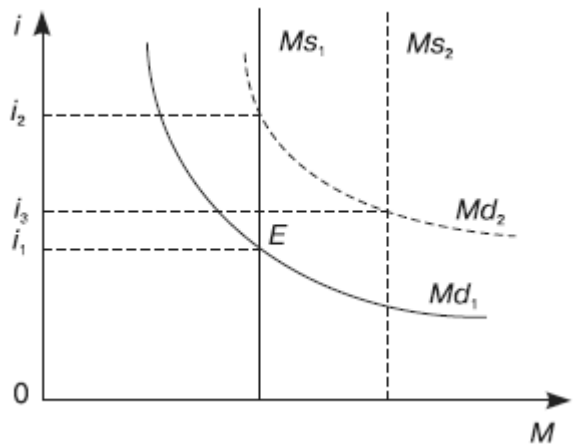

Рис. 6.1. Зависимость номинальной процентной ставки от количества денег в обращении *M: Md* – совокупный спрос на деньги; *Ms* – предложение денег; *E* – точка равновесия денежного рынка; *i* – равновесная процентная ставка

Используя методы денежно-кредитной политики, государство может оказывать воздействие на процентную ставку, а через нее на уровень инвестиций, поддерживая полную занятость и обеспечивая экономический рост.

Однако Дж. Кейнс и его последователи отдавали приоритет бюджетно-налоговой политике. Для объяснения этого можно привести несколько причин.

Во-первых, попадание экономики в особое состояние, при котором увеличение предложения денег не вызывает изменения национального дохода. Этот случай назван «ловушкой ликвидности» и достаточно подробно проанализирован известным английским экономистом Дж. Хиксом.

Во-вторых, в оценке скорости обращения денег Кейнс исходил из того, что она изменчива и непредсказуема, в том числе и на коротких отрезках времени (например, внутри экономического цикла). Поэтому нельзя рассматривать деньги в качестве важнейшего фактора, определяющего динамику объема производства, занятости и цен.

И наконец, в-третьих, Дж. Кейнс считал, что цены в рыночной экономике негибкие, поэтому все экономические показатели он выражает в неизменных величинах заработной платы.

Поздние кейнсианцы считали также эффективной и денежно-кредитную политику. Предпочтение отдается смешанной монетарно-фискальной политике: сравнительно жесткая фискальная и легкая монетарная, при этом последней отводится роль приспосабливающейся политики, сопровождающей мероприятия бюджетно-налогового регулирования. Денежно-кредитная политика необходима для того, чтобы удержать процентную ставку на низком уровне и поощрять инвестиции: прирост предложения денег будет противодействовать росту процентной ставки и таким образом не допускать вытеснения частного инвестирования, снижать эффект «выталкивания» при увеличении государственных расходов.

Послевоенный период, вплоть до конца 1960-х – начала 1970-х гг., отмечен самыми благоприятными процессами социально-экономического развития ведущих западных стран за все предшествующие 100 лет. Однако на рубеже 60-70-х гг. XX в. обнаружились просчеты кейнсианской концепции экономического регулирования.

Они состоят в недооценке опасности развития инфляции, преувеличении роли прямых государственных инвестиций и бюджетных методов регулирования конъюнктуры, переоценке реального эффекта дефицитного финансирования.

Дискредитация и кризис кейнсианства способствовали реабилитации роли денег в экономике и реанимированию на время забытых монетарных теорий. М. Фридмен и его последователи, известные в экономическом мире как монетаристы, разработали современную количественную теорию денег, которая стала чрезвычайно популярной в 70-е гг. XX в.

Современная денежная теория все более приобретает синтетические формы моделей, включающих элементы кейнсианства, монетаризма, неоклассической «экономики предложения» и др.

В целом же в экономической науке сформировалось направление, получившее название «неоклассический синтез», которое включает разнообразные точки зрения по ряду вопросов

теории и практики функционирования современной смешанной экономики.

6.2. Механизм и инструменты воздействия Центрального банка на предложение денег в экономике

Исходный момент денежно-кредитной политики – изменение величины реального предложения денег в результате проведения Центральным банком соответствующей политики. Механизм воздействия Центрального банка на объем денежной массы в экономике обусловлен природой функционирования современной кредитно-банковской системы, способностью коммерческих банков увеличивать или уменьшать денежную массу путем кредитной эмиссии. Существенным отличием банка от любого другого кредитно-финансового института является то, что, создавая депозиты и выдавая кредиты, он увеличивает количество денег в экономике, т. е. влияет на объем денежной массы.

Денежная масса – это сумма общепризнанных платежных средств в экономике страны. В современных условиях она складывается из наличных денег в обращении и депозитов в банках, которые экономические агенты используют для оплаты сделок.

Если денежную массу обозначить как *М,* наличные деньги в обращении – Си депозиты – Д, то

$$M = C + Д.$$

Современная банковская система – это система с частичными резервами: только часть депозитов хранят в виде резервов, а остальные используют для выдачи кредитов и других активных операций. Выдавая кредиты, банки тем самым позволяют заемщикам использовать эти средства для сделок, следовательно, сумма платежных средств увеличивается на величину предоставленного кредита, т. е.

$$M = C + Д + К,$$

где *К* – объем кредитов, выданных банками.

Процесс эмиссии платежных средств в рамках системы коммерческих банков называется кредитной эмиссией. Размеры выдаваемых кредитов в банковской системе зависят от суммы депозитов и величины резервов. Если предположить, что все платежные средства хранятся в банке, то денежная масса тем больше, чем меньше норма резервов *г.*

Норма резервов представляет собой отношение суммы резервов *R* к величине депозитов Д:

$r = (R: Д)\ 100\ \%$.

Функционирование системы коммерческих банков в условиях безналичных расчетов приводит к тому, что выдача кредита одним банком вызывает мультипликативный эффект (эффект умножения), когда процесс длится до использования в качестве кредита последней денежной единицы.

Коэффициент, показывающий, во сколько раз банки увеличивают предложение денег в экономике при условии, что все деньги хранятся в банке, называется депозитным (банковским) мультипликатором *m,* и его можно представить как

$m = 1: г$.

Прирост денежной массы в обращении вследствие кредитной деятельности банков можно выразить как

$\Delta M = (1: г)\ \Delta Д$, или $\Delta M = m\Delta Д$,

где ΔД – прирост депозитов, или увеличение ресурсов коммерческих банков;

m – депозитный мультипликатор.

В реальной жизни, однако, население и фирмы не все деньги хранят в банках, а часть держат в виде наличности. Вследствие этого способность банков увеличивать денежную массу в обращении зависит не только от нормы резервов, но и от поведения населения, его доверия к банковской системе.

В целом же объем денежной массы в обращении изменяется в результате операций Центрального банка, устанавливающего норму обязательных резервов, коммерческих банков, определяющих размеры выдаваемых кредитов, а также решений небанковского сектора.

Поведение населения *(d)* будет характеризовать отношение наличных денег к сумме депозитов в коммерческих банках, т. е.

$d = C: Д$

Коэффициент, характеризующий степень воздействия коммерческих банков на объем денежной массы в обращении с учетом роли Центрального банка, а также возможного оттока

части денег с депозитов банковской системы в наличность, называется денежным мультипликатором.

Обозначив его как *m*,* можем записать следующую формулу:

$$m^* = \frac{1+d}{d+r}.$$

Общая модель предложения денег строится с учетом операций Центрального банка, коммерческих банков, а также решений небанковского сектора.

Механизм воздействия Центрального банка на объем денежной массы в экономике покажем, используя уравнение основных составляющих денежной массы:

$M = m^*B,$

где B – денежная база.

Денежная база (или деньги повышенной эффективности) – это сумма денег, выпущенных в обращение, плюс резервы коммерческих банков, хранящиеся на депозитах в Центральном банке.

У равнение позволяет выявить два фактора, влияющих на величину денежной массы. Первый фактор – это изменение денежной базы. Через денежную базу Центральный банк оказывает непосредственное влияние на предложение денег в экономике, изменяя прежде всего величину резервов коммерческих банков.

Второй фактор, через который Центральный банк может контролировать предложение денег в экономике, – изменение нормы обязательных резервов, которое вызывает изменение денежного мультипликатора.

Таким образом, механизм воздействия Центрального банка на объем денежной массы в экономике предполагает первоначальную модификацию денежной базы вследствие операций Центрального банка и последующее изменение предложения денег в системе коммерческих банков вследствие действия эффекта мультипликатора.

Корректировку величины денежной массы Центральный банк осуществляет, используя различные инструменты прямого и косвенного регулирования, с помощью которых влияет на размеры денежной базы и денежного мультипликатора.

Прямое регулирование предложения денег в экономике

предполагает установление лимитов кредитования, процентных ставок, объема выдаваемых кредитов и пр. Используется оно, как правило, в условиях неразвитости банковской системы и денежного рынка в целом, в периоды усиления инфляции или финансовых кризисов.

В современных условиях в странах с развитой рыночной экономикой преимущественно используются три основных инструмента, с помощью которых Центральный банк осуществляет косвенное регулирование денежно-кредитной сферы: операции на открытом рынке, учетная ставка и норма обязательных резервов.

Проводя операции на открытом рынке и изменяя учетную ставку, Центральный банк влияет непосредственно на денежную базу. Изменение нормы обязательных резервов, как уже отмечалось, воздействует на процесс мультипликации.

Операции на открытом рынке – купля или продажа Центральным банком государственных ценных бумаг, как правило, на вторичном рынке, так как подобная деятельность Центрального банка на первичном рынке носит инфляционный характер и ограничена или запрещена законом во многих странах.

Покупая ценные бумаги у частного лица или коммерческого банка, Центральный банк увеличивает резервы коммерческих банков, находящиеся на их корреспондентских счетах, соответственно растет денежная база. Получив дополнительные ресурсы, коммерческие банки увеличивают объемы выдаваемых кредитов, включается механизм кредитной эмиссии и сопровождающего ее мультипликативного расширения денежной массы:

$$\Delta M = m \times \Delta B.$$

Если Центральный банк продает ценные бумаги, то процесс протекает в обратном направлении и происходит уменьшение денежной массы. Увеличение ресурсов коммерческих банков может также происходить, если Центральный банк предоставляет кредиты коммерческим банкам. Процесс кредитования коммерческих банков Центральным банком называется рефинансированием. Ставка, по которой Центральный банк выдает кредиты коммерческим банкам, называется учетной ставкой (если кредит в основном предоставляется в форме учета векселей) или ставкой рефинансирования (при других методах кредитования).

Ссуды Центрального банка попадают на резервные счета

коммерческих банков, увеличивают суммарные резервы банковской системы, расширяют денежную базу и образуют основу мультипликативного изменения предложения денег.

Повышение учетной ставки (ставки рефинансирования) означает удорожание ресурсов, которые банки могут получить путем заимствований у Центрального банка, что приводит к сокращению их объемов, а следовательно, к уменьшению ссудных операций коммерческих банков. В то же время, приобретая более дорогие ресурсы, банки повышают свои ставки по кредитам. Условия кредитования ухудшаются, кредиты становятся менее доступными, происходит кредитное сжатие и удорожание денег. Предложение денег в экономике снижается.

Снижение учетной ставки косвенно способствует росту денежной массы в обращении.

Обязательные резервы – это часть суммы депозитов, которую коммерческие банки должны хранить на специальных счетах в Центральном банке и не могут использовать для осуществления активных операций, и прежде всего кредитования.

Впервые практика обязательных резервов была официально введена в 1913 г. в США при создании ФРС. Впоследствии ФРС получила право пересматривать норму обязательных резервов.

После Второй мировой войны принцип изменяющихся обязательных резервов был введен центральными банками многих развитых стран.

Обязательные резервы представляют собой минимальный размер резервов, которые должны иметь коммерческие банки, и выполняют две функции. Во-первых, они должны обеспечивать необходимый уровень ликвидности коммерческих банков для бесперебойного выполнения платежных обязательств по возвращению депозитов вкладчикам и проведения расчетов с другими банками. Во-вторых, они являются инструментом Центрального банка для регулирования денежной массы. Изменение нормы обязательных резервов непосредственно влияет на величину кредитно-финансового потенциала коммерческих банков. Чем выше норма обязательных резервов, тем меньше сумма ресурсов для выдачи кредитов, тем меньше кредитная эмиссия.

На предложение денег в экономике изменение нормы обязательных резервов влияет через изменение денежного мультипликатора. Увеличение нормы обязательных резервов уменьшает денежный мультипликатор и снижает степень воздействия коммерческих банков на объем денежной массы в обращении. Понижение резервных требований высвобождает часть ресурсов коммерческих банков для осуществления

кредитных операций, усиливает мультипликационный эффект и приводит к росту предложения денег.

В современных условиях в различных странах основные инструменты денежно-кредитной политики используются с разной степенью активности. Например, в развитых странах наблюдается тенденция к отходу от активного использования резервных требований Центрального банка в качестве регулирующего инструмента. Практика показала, что использовать этот инструмент необходимо очень осторожно вследствие его жесткости.

Норма обязательных резервов не может часто изменяться, так как это нарушает конкурентное равновесие между банками и другими финансовыми посредниками. Изменение нормы обязательных резервов может вызвать резкие изменения в объеме «работающих» активов банков и повлиять на их финансовое состояние.

При увеличении резервных требований коммерческие банки вынуждены держать большую долю активов в форме, не приносящей процентов, и тем самым нести потери из-за падения своей доходности. В связи с этим центральные банки, заинтересованные в устойчивости банковской системы, прибегают к изменению нормы обязательных резервов очень редко или вообще стараются ее не изменять.

Использование учетной ставки (ставки рефинансирования) в качестве инструмента денежно-кредитной политики также имеет свои особенности. Дело в том, что объем кредитов, получаемых коммерческими банками в центральных банках, обычно составляет незначительную долю привлекаемых ими средств. Поэтому изменение учетной ставки – прежде всего индикатор денежной политики Центрального банка. В условиях стабильного экономического развития, как правило, не происходит резкого изменения курса, а следовательно, и частого изменения учетной ставки. Иногда даже, как, например, в США, учетная ставка изменяется вслед за движением процентных ставок на рынке капиталов, с тем чтобы разница между учетной ставкой и рыночной ставкой была не слишком велика. Таким образом, в развитых странах основным активным инструментом оперативного регулирования предложения денег в экономике являются операции на открытом рынке.

В целом же методы и инструменты денежно-кредитной политики в той или иной стране определяются сложившимися традициями или законами и зависят от степени развития кредитно-банковской системы, а также финансовых рынков.

6.3. Эффективность денежно-кредитной политики

Денежно-кредитная политика – одно из основных средств воздействия государства на экономические процессы. Как система согласованных мероприятий в области денежного обращения и кредита эта политика направлена на регулирование основных макроэкономических показателей. Конечные цели денежно-кредитной политики: обеспечение стабильности цен, полная занятость, рост реального объема производства, устойчивый платежный баланс. Достижение этих целей – глобальная задача. Текущая денежно-кредитная политика ориентируется на более конкретные цели, отражающие ее специфику. В связи с этим выделяют промежуточные цели, регулирующие значение ключевых переменных в денежной системе на достаточно продолжительных временных интервалах (год и более). К ним относятся: денежная масса, процентная ставка, обменный курс. И наконец, каждодневные последовательные действия Центрального банка направлены на достижение так называемых тактических целей. Последние определяют характер денежно-кредитной политики. Жесткая монетарная политика в качестве цели предполагает поддержание на определенном уровне денежной массы. Цель, преследующая фиксацию процентной ставки, характерна для гибкой денежно-кредитной политики.

Осуществляя политику, направленную на обеспечение экономической стабильности в государстве, правительства и центральные банки разрабатывают основные направления денежно-кредитной политики на определенный срок, формулируют промежуточные цели, достижение которых обеспечивает выполнение задачи более высокого порядка, корректируют и конкретизируют выполнение тактических целей.

В кейнсианской концепции в качестве основных целей выделяют борьбу либо с безработицей, либо с инфляцией. Безработица – следствие спада производства, обусловленного недостаточным совокупным спросом, важнейшим компонентом которого является инвестиционный спрос. Поэтому наряду с мероприятиями бюджетно-налогового регулирования денежно-кредитная политика предполагает стимулирование инвестиций через поддержание относительно невысокой процентной ставки. В этих условиях Центральный банк в качестве промежуточной цели выдвигает рост предложения денег в экономике. Для ее реализации Центральный банк, используя основные инструменты,

снижает норму обязательных резервов и учетную ставку, активно, на льготных условиях покупает государственные ценные бумаги у коммерческих банков и частных лиц. Коммерческие банки, получив дополнительные ресурсы, предлагают их на рынке в качестве кредитов.

Увеличение предложения ссудного капитала при прочих равных условиях вызовет падение его цены и сделает заемные средства более доступными и привлекательными для производителей. Таким образом, снижение процентной ставки создает благоприятные условия для инвестиций, а расширение производства приведет к сокращению безработицы. Эта денежно-кредитная политика получила название политики дешевых денег.

Борьба с инфляцией требует проведения политики дорогих денег, в основе которой лежит сжатие денежной массы. Для этого Центральный банк повышает резервные требования и учетную ставку, в ходе операций на открытом рынке продает государственные ценные бумаги. Сокращение предложения денег вызывает рост процентной ставки и, соответственно, удорожание финансовых ресурсов. В целом политика дорогих денег направлена на ограничение кредитования новых проектов, снижение инвестиционной активности и темпов роста производства.

Кейнсианцы рассматривали инфляцию лишь в условиях полной занятости и полного объема производства и связывали ее с чрезмерным, по сравнению с потенциальными возможностями экономики, совокупным спросом. В условиях высокой экономической конъюнктуры избыток совокупного спроса повышает цены. Следовательно, при прочих равных условиях мероприятия денежно-кредитной политики должны снизить деловую активность, сократить производственную деятельность, что будет способствовать падению темпов роста инфляции.

В целом же экономическая нестабильность, проявляющаяся в той или иной форме, представляется результатом несбалансированности темпов роста естественного уровня реального производства и роста совокупного спроса. Проведение денежно-кредитной политики, направленной на достижение главной задачи – экономического роста при стабильных ценах и полной занятости, требует выбора такой конкретной промежуточной цели, которая наилучшим образом корректирует соответствие совокупного спроса темпам роста реального ВНП.

Денежно-кредитная политика вписывалась в концепцию «точной настройки» экономической системы, что предполагало активные действия Центрального банка в изменяющейся экономической ситуации. Против свободной денежно-кредитной

политики, призванной обеспечить «точную настройку» экономики, выступили монетаристы. Например, М. Фридмен считал, что деньги слишком важны, чтобы позволять центральным банкам манипулировать ими по своему усмотрению.

Классический монетаризм исходит из того, что единственной подходящей промежуточной целью монетарной политики может быть достижение стабильных темпов роста денежной массы. Эти темпы должны соответствовать темпам роста естественного уровня реального ВНП. Поддержание плановых темпов роста денежной массы называется таргетированием.

Монетарная политика в классическом понимании имела место в США только в период между октябрем 1979-го и октябрем 1982 г. Комитет по операциям на открытом рынке ФРС 6 октября 1979 г. объявил об изменениях в монетарной политике, обусловленных возможностью нарастания инфляции и неуверенностью в эффективности установления плановых уровней процентных ставок. Было прекращено использование межбанковской процентной ставки в качестве тактической цели, а новой промежуточной целью стал темп роста узкого денежного агрегата Ml (включает наличные деньги в обращении и депозиты до востребования в коммерческих банках).

Новый подход к денежно-кредитной политике основывается на монетаристском предположении о том, что инфляция всегда и везде является результатом повышения темпов роста денежной массы по отношению к темпам роста реального производства. Однако попытка проведения политики монетарного таргетирования косвенными методами имела неблагоприятные результаты, и в США от этого отказались в октябре 1982 г. после трех лет использования. Практика показала, что воздействие монетарных властей на денежную массу осуществляется главным образом через спрос на деньги, а для этого существуют более эффективные инструменты, например процентные ставки, хотя во всех случаях сохраняется элемент неопределенности.

Отказавшись следовать простому правилу роста денежной массы, регулирующие органы тем не менее до настоящего времени испытывают влияние монетаризма в проведении денежно-кредитной политики в смысле настойчивой антиинфляционной ее направленности.

Вопрос же об эффективных промежуточных целях монетарной политики по-прежнему остается дискуссионным. Правительства и центральные банки различных стран, исходя из того, что ни одну цель из всех возможных промежуточных целей денежно-кредитной политики нельзя рассматривать как идеальную, берут

под контроль целый ряд параметров экономической системы. Это и показатели денежной массы, условия и объемы предоставляемых кредитов, обменный курс, динамика индексов цен.

6.4. Денежно-кредитная политика в экономике России

Формирование денежно-кредитной политики в переходной экономике России обусловлено взаимодействием двух групп факторов: во-первых, спецификой особого этапа развития, а именно осуществлением перехода от планово-централизованной экономической системы к современной смешанной экономике рыночного типа, и, во-вторых, конкретными социально-экономическими и политическими условиями, в которых осуществляется этот переход.

Особенности экономической политики государства в переходный период связаны с тем, что еще не сформирована устойчивая экономическая система, обладающая свойством саморегуляции и саморазвития. В современной смешанной экономике государственное регулирование, наряду с рыночным, образует единый механизм и, дополняя друг друга, обеспечивает функционирование целостной системы. Переходная экономика – это не воспроизводящаяся на своей основе экономическая система. Старые отношения постепенно изменяются, а создаваемые новые институты, нормы и правила не могут быстро заменить прежние. Существование противоположных механизмов регулирования приводит к столкновению экономических интересов, обострению социально-экономических и политических отношений. Борьба нового и старого обусловливает изменчивость и неустойчивость экономики в переходный период. Обеспечение равновесия невозможно без активной поддержки государства. В то же время переходная экономика для своей стабилизации требует особой схемы отношений между государством и экономическими агентами. Поведение экономических агентов в переходный период строится в условиях неизвестной труднопредсказуемой экономической ситуации. Не сформированы долгосрочные ориентиры экономической деятельности, не сложились устойчивые экономические взаимосвязи.

В переходной экономике государство не может напрямую использовать механизмы и инструменты макроэкономического регулирования, давшие положительный эффект в сложившейся системе смешанной экономики. Это в полной мере относится и к денежно-кредитной политике, которая будет безуспешной, если не существует адекватной реакции экономических агентов на импульсы, создаваемые денежными инструментами. Такая

реакция связана с формированием рыночных механизмов и соответствующих рыночных институтов. Поэтому в период их становления денежно-кредитная политика усложняется, регулирование денежной массы, процентных ставок, влияющих на уровень инвестиций, денежных потоков в экономике не может ограничиваться только методами, используемыми в уже сложившихся экономических системах.

Влияние второй группы факторов на денежно-кредитную политику связано с исходными социально-экономическими и политическими условиями, в которых осуществляется переход к новой экономической системе. Переходные процессы в экономике России сопровождаются спадом производства, безработицей, разрывом хозяйственных связей. Экономическая дестабилизация проявляется в дисбалансе совокупного спроса и предложения, инфляции, значительном дефиците государственного бюджета.

Таким образом, мероприятия по созданию нового, более эффективного механизма хозяйствования вынужденно увязывались со стабилизационными мерами. Результатом проводимой экономической политики должно было стать восстановление макроэкономического равновесия в краткосрочном периоде, улучшение инвестиционного климата, создание условий для экономического роста.

Чрезвычайно важное значение для эффективного осуществления денежно-кредитной политики имеет создание и развитие современной банковской системы. Банковский сектор – это канал, через который передаются импульсы денежно-кредитного регулирования.

Становление российской банковской системы как важнейшего института рыночной экономики имело особенности, что повлияло на механизм, цели и результаты проводимой денежно-кредитной политики.

Анализ функционирования банковского сектора позволяет сделать вывод о том, что коммерческие банки в России с первых дней существования не ориентировались на обслуживание реального товарного производства, а создавались как инструменты быстрого обогащения и накопления капитала за счет получения сверхприбылей от спекулятивных операций на финансовых рынках. Беспрецедентный количественный рост коммерческих банков в начале 1990-х гг. был не столько вызван потребностями развития экономики и нарождающегося частного сектора, сколько обусловлен проводимой в 1991–1992 гг. политикой, в том числе и денежной.

Неконтролируемая денежная эмиссия, осуществляемая одновременно двенадцатью центральными банками рублевой

зоны, спровоцировала жесточайшую подавленную инфляцию. Последовавшая в 1992 г. либерализация, перевод подавленной инфляции в открытую вызвали колоссальный скачок цен и изменения основных ценовых пропорций. Необходимость поддержания возросшего платежного оборота определила дальнейшее увеличение денежной массы. В то же время денежная эмиссия, осуществляемая в форме наличных денег и прямого кредитования Центральным банком России привилегированных коммерческих банков при отсутствии должного контроля за движением денежных потоков, лишь частично смягчила нарастающую нехватку денежной массы для обслуживания хозяйственного оборота. Непродуманная политика денежного оборота в условиях либерализации внешнеэкономической деятельности и валютных отношений, высокие процентные ставки повлекли за собой изменение пропорции в системе денежного обращения. Началось вымывание денежных средств из производственной сферы и переток их в сферу финансовых спекуляций. Центральный банк России, эмитируя деньги вслед за ростом спроса на них вследствие быстро увеличивающейся инфляции, не смог предотвратить концентрацию новых денег в сверхприбыльном финансовом секторе. В результате, несмотря на огромные масштабы денежной эмиссии, реальное производство продолжало испытывать нехватку денежных средств, а банки извлекали огромные доходы из-за инфляционного перераспределения капиталов.

В 1992 г. денежная эмиссия выросла в 17 раз, средства на счетах предприятий, граждан и местных бюджетов – в 13, чистая прибыль в финансово-кредитном секторе – в34 раза.

Получая дешевые ресурсы, такие как бюджетные средства, кредиты Центрального банка России, а затем и международные кредиты, российские коммерческие банки направляли их в лучшем случае на финансирование внешнеэкономической деятельности, торговли, предприятий, ориентированных на экспорт сырья. Часть банков, созданных руководителями крупных отраслевых структур и предприятий-гигантов, часто кредитовали заведомо неэффективные проекты и поддерживали убыточные производства в интересах своих ведущих акционеров, рискуя капиталом клиентов. Большинство банков с самого начала ориентировались на возможность получения сверхвысоких доходов от рискованных операций на межбанковском и валютных рынках. При этом нередко использовались средства с текущих счетов клиентов, что ставило под угрозу существование всей платежной системы и замедляло товарно-денежный оборот.

Таким образом, создаваемая в России кредитно-банковская

система изначально не была нацелена на выполнение функций, присущих современным банковским системам: создание надежных каналов денежного обращения, обслуживание хозяйственного оборота, трансформацию сбережений в ссудный капитал и перераспределение его между отраслями народного хозяйства, стимулирование накоплений.

Незавершенность формирования правовой базы, противоречивая и непоследовательная политика Центрального банка России, низкий уровень регулирования деятельности кредитных организаций обусловили крайнюю неустойчивость российской банковской системы, кризисные явления в которой стали нарастать уже в 1994 г. Сопровождавшие развитие банковской системы России кризисные процессы были отражением начавшейся глубокой дезинтеграции экономики и, прежде всего, распада ее на автономно функционирующие сферы: спекулятивно-финансовую и производственную. По сути, российская кредитно-банковская система работала как антипод нормальной банковской системы, создавая для себя новые, высокодоходные и надежные финансовые инструменты, все более замыкая движение денежных потоков внутри себя, обескровливая реальный сектор.

Воздействие государства на экономику методами денежно-кредитной политики предполагает тесную взаимосвязь денежной сферы и сферы, производящей товары и услуги. И проводником здесь выступает кредитно-банковская система как основа инфраструктуры рыночной экономики.

Деформированная российская банковская система, оторванная от производственного сектора, не только не обеспечила каналов денежного регулирования экономики, но и сама рухнула вследствие проводимой макроэкономической политики, приоритеты которой во многом были обусловлены необходимостью обеспечения сверхприбылей в финансовом секторе.

Создание устойчивой современной банковской системы в переходной экономике – непременное условие проведения эффективной денежно-кредитной политики. Не менее важной и сложной проблемой для большинства стран, осуществляющих переход к новой экономической системе, имеет определение целей денежно-кредитной политики и правильный выбор инструментов денежно-кредитного регулирования.

Практически для всех таких стран денежно-кредитная политика имеет антиинфляционную направленность, что обусловлено экономической ситуацией. Антиинфляционная политика, как правило, составляет основу программы

стабилизации на первых этапах рыночных преобразований. Стабилизация достигается двумя путями.

Во-первых, существуют различные механизмы инфляции, и соответственно им используются различные методы и инструменты денежного регулирования. Переходная экономика еще не способна развиваться по законам развитого хозяйства. Поэтому механизмы и причины процессов, внешне проявляющихся одинаково во всех странах, в трансформирующихся экономиках могут быть глубоко специфичны. Так, например, для характеристики инфляции в России вряд ли можно ограничиться только понятиями инфляции спроса и инфляции издержек. Очевидно, что причины российской инфляции следует искать также и в структурном несовершенстве экономики и дезинтеграционных процессах. Формирование денежно-кредитной политики должно основываться на глубоком понимании механизма развивающейся инфляции и осторожном использовании имеющихся рычагов. Многочисленные дискуссии начала 90-х гг. XX в. о специфике инфляции в нашей стране практически не сформировали четкого представления о реально протекающих процессах.

Во-вторых, выдвигая борьбу с высокой инфляцией в качестве первостепенной цели, правительства и центральные банки рассматривают ее как важнейшую предпосылку для скорейшего выхода из экономического кризиса. Однако в переходной экономике сама по себе финансовая стабилизация, выраженная в замедлении темпа роста цен, не обеспечит автоматического начала экономического роста. Она должна подкрепляться реальными реформами налоговой и кредитно-денежной систем, созданием институтов рыночной экономики, налаживанием механизмов работы современной смешанной экономики. Если государство занимается только вопросами финансовой стабилизации в узком смысле, кажущиеся успехи могут оказаться мнимыми и цели не будут достигнуты.

В подобном положении оказалась Россия в 1998 г. Исходя из опыта многих стран, который свидетельствовал о том, что при инфляции свыше 4096 в год инвестиции в экономику невозможны, правительственные круги, по сути, выдвинули тезис о самодостаточности подавления инфляции для перехода к экономическому росту и преподнесли его как главную цель макроэкономической политики. 1997 год, который был экономически самым удачным за годы реформ, казалось бы, подтвердил правильность выбранной политики и принципиально изменил ситуацию: закончился период долгого экономического спада. В то же время на фоне столь радужных перспектив

продолжали нарастать неплатежи в экономике. В 1997 г. рост всех видов задолженности предприятий составил 40 %. Доля долгосрочных ссуд коммерческих банков не превышала 3,3 % всех выданных кредитов. Число убыточных предприятий к началу ноября составляло 47,5 %, доля бартерных сделок достигла 70–80 % объемов реализации продукции, в регионах 60 % оборота составлял внутренний оборот. Банки продолжали активно кредитовать правительство. Доходность на финансовом рынке по мировым меркам была огромной – 13,2 % годовых в 1997 г. в долларовом выражении. Разорение государственных финансов продолжалось путем операций с государственными ценными бумагами, которые представляли собой уникальный финансовый инструмент, ибо одновременно были самыми доходными, ликвидными и надежными.

Таким образом, в переходной экономике, отягощенной многочисленными экономическими, социальными и политическими проблемами, стабилизационная политика не может быть простой, прямолинейной и однозначной, тем более что не всегда начатые процессы правительство способно держать под контролем.

Успех денежно-кредитной политики зависит также от выбранных принципов денежного регулирования. Как уже отмечалось, в современных условиях отсутствует какая-либо одна доминирующая доктрина. Теоретические модели приобретают синтетические формы, что придает денежно-кредитной политике большую гибкость.

Существенной особенностью денежного регулирования Центрального банка России была ориентация на принципы монетарной политики, в основе которой лежит метод монетарного таргетирования (зависимость между объемом денежной массы и темпами инфляции). Система таргетирования денежной массы как форма денежной политики центральных банков развитых стран оформилась лишь в 1970-х гг. и использовалась в сложившихся рыночных экономиках, где доходность реального сектора не ниже, чем доходность финансового.

Доходность финансового сектора ограничивалась с помощью жесткого государственного регулирования процентов по ссудам и депозитам, контроля над валютными операциями, ограничения или запрещения кредитных операций на фондовом рынке. Рефинансирование осуществлялось главным образом через учет и переучет векселей. Сложившиеся экономические пропорции позволяли выявить существование зависимости между темпами роста денежной массы, реального и номинального ВНП,

определить функцию спроса на деньги и в этих условиях формировать денежную политику на основе «простого правила роста денежной массы». Однако, как показала практика, она не была достаточно эффективной, и от нее отказались уже в начале 1980-х гг. Центральные банки оказались не в состоянии даже при достаточно развитом инструментарии удержать рост денежной массы в пределах заданных параметров.

Еще большие проблемы при использовании системы монетарного таргетирования возникают в странах с переходной экономикой. В качестве объективных факторов можно выделить следующие: во-первых, непредсказуем спрос на деньги (а это лежит в основе всей концепции монетарного таргетирования); во-вторых, неизвестна функция спроса на деньги; в-третьих, использование монетарного планирования для краткосрочных целей финансовой стабилизации, в то время как в монетарной теории оно является ориентиром средне– и долгосрочной политики, и наконец, трудность контроля над денежной массой вследствие подрыва доверия к национальной валюте и так называемой долларизации экономики.

В середине 1992 г. Центральный банк России совместно с правительством объявил главной целью денежно-кредитной политики подавление инфляции и начал проводить жесткую политику сжатия денежной массы. Однако уже к середине 1995 г. стало очевидно, в том числе и для самого Центрального банка, что она малоэффективна. Несмотря на то что удалось обеспечить последовательное замедление интенсивности инфляционных процессов (так, в 1992 г. среднемесячные темпы инфляции составили 31 %, в 1993 г. – 21 %, в 1994 г. – 10 %), в 1995 г. обозначилось отставание снижения инфляции от намеченных ориентиров.

Центральный банк России вынужден был признать ограниченные возможности подавления инфляции с помощью денежно-кредитной политики. Сжатие общей денежной массы протекало главным образом в производственной сфере и влияло скорее на структуру совокупного спроса, а не на его величину. Сокращение спроса домашних хозяйств на конечную продукцию отечественного производства компенсировалось его быстрым увеличением и в спекулятивной сфере, и в связанной с ней сфере импортных операций. Продолжающийся переток денег из производственной сферы в спекулятивную вызывал ускорение оборота денег (в 1995 г. среднегодовая скорость обращения денег составляла 10,4 оборота, в то время как в развитых странах она не превышала 2 оборотов) и соответственно обесценивал антиинфляционный эффект сжатия денежной массы.

Параллельно нарастала инфляция издержек в производственном секторе как вследствие опережающего роста цен на продукцию естественных монополий, так и вследствие неудержимого стремления предприятий перенести издержки кризиса ликвидности, удорожание оборотного капитала, пользование вынужденным коммерческим кредитом на покупателя. Спросовые ограничения, обусловленные сжатием денежной массы, снизили в первую очередь темпы роста цен производителей потребительских товаров. В отраслях промышленности, производящих промежуточную продукцию и продукцию для инвестиционного сектора, действие спросовых ограничений в значительной мере компенсировалось неплатежами.

Подавление инфляции путем сжатия денежной массы и перемещение ее в спекулятивную сферу из-за ее сверхдоходности привели к обезденежью реального сектора экономики, следствием которого стали кризис неплатежей и бюджетный кризис.

Таким образом, проводимая в условиях дезинтеграции экономики политика сжатия денежной массы не привела к достижению главной цели – подавлению инфляции. Ограничения совокупного спроса на фоне спада в реальном секторе экономики продолжали воспроизводить уже сложившиеся макроэкономические пропорции, однако каждый раз на более низком, по сравнению с предшествующим периодом, уровне.

Тем не менее в 1995–1996 гг. Центральный банк России продолжает осуществлять умеренно-жесткую денежно-кредитную политику, осуществляя стабилизацию на денежной основе. При этом в качестве целевых ориентиров могут использоваться различные параметры, характеризующие состояние денежной сферы: общий уровень денежной массы или ее процентное изменение, установление пределов роста денежной массы, общий объем кредитования или уровень процентных ставок. Однако выбор целевых ориентиров, как было показано ранее, представляет проблемы и для развитых стран, определяя во многом эффективность денежно-кредитной политики. Для стран с переходной экономикой он осложняется несформированностью передаточного механизма денежно-кредитного регулирования, неразвитостью инструментов финансового рынка, отсталой структурой денежной массы, наибольший удельный вес в которой составляют наличные деньги в обращении. Сохранение высокой доли наличных денег в обращении при невысокой склонности субъектов экономики к накоплениям сбережений в банках затрудняет установление эффективного контроля над денежными потоками.

В качестве промежуточной цели денежно-кредитной

политики Центральный банк России выбрал достаточно широкий агрегат М2, включающий наличные деньги в обращении вне банковской системы, а также безналичные средства (депозиты до востребования, срочные и сберегательные).

Активная денежная политика, проводимая Центральным банком России, позволила существенно снизить размеры инфляции, однако финансовая стабилизация носила поверхностный характер. Продолжающийся спад производства, нерешенность проблемы платежей и формирование доходной части государственного бюджета сохранили угрозу инфляционных всплесков. Расширение денежной массы, базирующееся на широком притоке средств нерезидентов, создавало принципиально неустойчивое равновесие на финансовом рынке, поскольку приток иностранных капиталов в условиях депрессивной экономики имеет спекулятивную основу, требует повышенной доходности, подвержен малейшим конъюнктурным колебаниям, которые могут привести к массовому оттоку средств. Осенний кризис 1997 г. обнаружил все негативные последствия усиления зависимости национальной денежно-кредитной системы от средств нерезидентов.

Слабость денежно-кредитной политики России в 90-е гг. XX в. проявилась также в выборе методов и инструментов денежного регулирования. В распоряжении центральных банков имеются как прямые, так и косвенные методы. Развитые страны осуществили переход к преимущественно косвенным методам в 70-80-е гг. прошлого столетия в рамках общего процесса либерализации финансовых рынков.

В странах с переходной экономикой при отсутствии сложившихся рыночных институтов и механизмов денежного регулирования центральные банки могут использовать на первых этапах преимущественно методы прямого административного воздействия, например: фиксацию процентных ставок, ограничение размеров выдаваемого кредита, целевое кредитование. При этом эффективность достигается при одновременном использовании системы инструментов и организации контроля за соблюдением установленных нормативов.

В России в качестве прямого инструмента использовалось в основном целевое кредитование. Центральный банк России определил круг специальных (уполномоченных) банков, которые кредитовали ряд приоритетных отраслей народного хозяйства по процентным ставкам значительно ниже рыночных, а в целях компенсации предоставлял им определенные льготы. Такие банки, как правило, обслуживали бюджетные счета, а также

являлись проводниками централизованных кредитов экономики. При отсутствии должного контроля подобные кредиты использовались в основном на поддержку убыточных и нерентабельных предприятий, нарушались рыночные принципы кредитования, банки несли дополнительные риски. В то же время доступ к централизованным кредитам и участие в целевых программах способствовали тому, что банки привыкли к дешевым государственным ресурсам, а их конкурентоспособность в решающей степени зависела от покровительства госсектора.

Отказ от прямого кредитования приоритетных отраслей экономики и переход к использованию широкой денежной базы в качестве операционной цели позволили Центральному банку России с 1996 г. осуществлять переход к косвенным методам денежного регулирования при использовании рыночных инструментов. Однако возможности эффективного регулирования денежно-кредитной сферы с помощью этих инструментов в трансформирующихся экономиках ограничены. На первых порах основным инструментом выступает норма обязательных резервов. Но если в развитых странах к ее изменению, как было отмечено ранее, центральные банки прибегают крайне редко, чтобы не нарушить сложившегося конкурентного равновесия на финансовых рынках, то в России изменение резервных требований выступает, по сути, оперативным инструментом. В связи с этим в условиях инфляции норма обязательных резервов достаточно высока, что сказывается на ресурсной базе коммерческих банков. Кроме того, она часто подвергается корректировке, и это делает политику Центрального банка малопредсказуемой, а подчас и непоследовательной.

Еще один инструмент косвенного регулирования – учетная ставка Центрального банка, или ставка рефинансирования. Особенности использования ее в России связаны с тем, что она никогда не отражала взаимосвязи реального и денежного секторов экономики. Осуществлять рефинансирование коммерческих банков через учет и переучет векселей промышленных компаний Центральный банк России считал нецелесообразным из-за низкого качества этих ценных бумаг, так как не сложились еще кредитные истории крупных заемщиков, существовала слабая правовая база вексельного обращения, не сформировался его механизм. Поэтому ставка рефинансирования имела скорее виртуальный характер, была неким маяком, указывающим направление денежно-кредитной политики, оказывая больше психологическое воздействие на поведение кредитных институтов. В переходной экономике чаще всего прослеживается слабая зависимость между уровнем учетной

ставки Центрального банка и рыночными ставками коммерческих банков. Вместе с тем при значительной зависимости банков от ресурсов межбанковского рынка частое и резкое колебание ее способно оказать очень большое влияние на ликвидность банковской системы. В России с помощью этого инструмента Центральный банк чаще всего ограничивал нарастание спекулятивных операций.

Контрольные вопросы

1. Что такое денежно-кредитная политика?
2. Перечислите основные этапы развития теории денежно-кредитной политики.
3. Что представляет собой современная банковская система?
4. Что такое денежная масса?
5. В чем заключается механизм воздействия Центрального банка на объем денежной массы в экономике?
6. В чем заключается прямое регулирование предложения денег?
7. Что такое обязательные резервы?
8. В чем особенность денежно-кредитной политики в переходной экономике РФ?

Тесты

1. Каковы основные цели современной денежно-кредитной политики России:

а) снижение инфляции;

б) повышение доли коммерческих банков в общем объеме кредитно-денежных операций;

в) увеличение доли инвестиций в общем объеме кредитных операций;

г) расширение доли частных предприятий в ходе приватизации частной собственности?

2. Предложение денег снизится, если Центральный банк:

а) повышает учетную ставку процента, по которой он выдает ссуды коммерческим банкам;

б) повышает обязательную норму резервирования;

в) продает государственные облигации населению и коммерческим банкам;

г) покупает государственные облигации на открытом рынке.

3. Какие меры необходимы для достижения финансово-экономической стабилизации в переходной экономике:

а) отмена государственного контроля за ценами;

б) сдерживание роста зарплаты и других денежных доходов населения;

в) сокращение дефицита государственного бюджета;

г) свобода частного предпринимательства;

д) повышение ссудного процента сверх уровня инфляции;

е) отмена государственной монополии внешнеэкономической деятельности?

4. Если Центральный банк повышает учетную ставку, то это может привести:

а) к снижению общей величины резервов коммерческих банков;

б) стимулированию величины вкладов населения на депозитные счета отделения Центрального банка страны;

в) росту объема ссуд, предоставляемых Центральным банком коммерческим банкам;

г) увеличению общей суммы резервов коммерческих банков?

5. Денежная масса – это:

а) сумма общепризнанных платежных средств в экономике страны;

б) наличные деньги в обращении и депозитов в банках, которые экономические агенты используют для оплаты сделок;

в) все перечисленное.

7. Общегосударственное прогнозирование, планирование и программирование социально-экономического развития

7.1. Общегосударственное планирование и прогнозирование

Планирование и прогнозирование – важные инструменты государственного регулирования, в том числе в рыночной экономике.

Необходимость общегосударственного планирования обусловливается многими причинами. Например, без планирования невозможно увязать интересы государства, отдельных регионов и хозяйствующих субъектов, часто не совпадающие или даже противоречащие друг другу.

Рыночная система обладает способностью к саморегулированию на основе рыночных цен, соотношении спроса и предложения, конкуренции. Однако во многих сферах саморегулирование действует недостаточно, например в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Так, рынок может вызвать рост экологически грязных производств, если они являются прибыльными. Рыночная система не может обеспечить комплексное развитие экономики всех регионов. Рынок усугубляет региональные диспропорции, так как способствует перераспределению инвестиционных, финансовых, трудовых и других ресурсов в пользу регионов с развитой инфраструктурой, с высоким производственным потенциалом. Свободный рынок не может обеспечить макроэкономическую устойчивость экономики. Все эти проблемы может решать только государственное регулирование на основе планирования.

Общегосударственное планирование определяет основные направления развития социально-экономических систем и одновременно устанавливает конкретные задачи и мероприятия по достижению долгосрочных целей. Планирование – ведущий элемент системы управления, важный инструмент реализации социально-экономической политики государства.

В рыночной экономике общегосударственное планирование представлено бюджетным планированием, государственными социально-экономическими программами, государственными заказами, целевыми комплексными программами, планированием развития государственного сектора экономики. В России период рыночного реформирования экономики характеризуется довольно негативным отношением к планированию. Это объясняется длительным периодом существования советской плановой системы, большим недостатком которой была чрезмерная детализация. По этой

причине планы были трудновыполнимы. В начале переходного к рынку периода вместо того, чтобы трансформировать планирование в другие, более подходящие к рыночным условиям формы, от планирования фактически отказались и заменили его разработкой прогнозов социально-экономического развития.

Однако общегосударственное планирование особенно важно в условиях перехода России к рынку, так как сложившаяся структура нашей экономики с высокой долей тяжелой промышленности, слабым развитием производства товаров и услуг не является рыночной. Для ее трансформации необходим комплекс целенаправленных мероприятий, реализация которых невозможна без продуманной программы, т. е. плана.

Планирование – это сложный многоступенчатый процесс. В масштабах государства он начинается с предплановых исследований, разработки прогнозов. Собственно планированием можно считать создание концепции социально-экономического развития государства, в которой формулируются цели и приоритеты, основные направления социальной, структурной, инвестиционной политики.

Общегосударственное планирование базируется на научно обоснованном прогнозировании. Прогнозирование социально-экономического развития государства – начальный этап процесса принятия плановых решений. Разделение процессов планирования и прогнозирования в значительной мере условно.

В условиях трансформации российской экономики возрастает неопределенность социально-экономической среды, усложняются связи, нарастают кризисные явления, поэтому роль прогнозирования особенно велика. Причем наиболее важное значение приобретает не простая экстраполяция сложившихся тенденций на будущее (пассивный прогноз), а активное прогнозирование, т. е. определение вариантов социально-экономического развития исходя из поставленных задач и методов их достижения. К сожалению, пока макроэкономические прогнозы в России в значительной мере оторваны от задач экономического роста.

Прогноз – научно обоснованная вариантная гипотеза о возможном состоянии объекта в перспективе в зависимости от характера прогнозного фона, а также о сроках и способах достижения намеченных целей.

Все прогнозы можно разделить на две большие группы: базовые и социально-экономические. К базовым относятся демографические прогнозы, прогнозы природных ресурсов, научно-технического прогресса, экологический, внешнеэкономический, внешнеполитический,

внутриполитический и др. Социально-экономические включают прогнозы экономического роста, совокупного спроса, отраслевой структуры макроэкономики, уровня инфляции, уровня и качества жизни населения, занятости населения, прогнозы развития социальной сферы и пр.

В зависимости от логики исследования различают нормативный и поисковый прогнозы. Поисковый прогноз определяет возможные состояния объекта в будущем при условии сохранения существующих тенденций. Нормативный прогноз более сложен, он устанавливает возможные пути, методы, средства для достижения желаемого состояния объекта в будущем (цели), определяет, насколько реальны установленные цели.

Прогнозы делятся также на активные и пассивные в зависимости от возможностей воздействия на процессы социально-экономического развития, на вариантные и инвариантные в зависимости от степени вероятности прогнозируемых явлений (инвариантный прогноз, при котором дается только один вариант развития событий в будущем, возможен при высокой степени определенности будущей среды), на точечные и интервальные по способу представления информации (например, «в прогнозируемый период ВВП возрастет на 5 %» – точечный прогноз, «ВВП возрастет на 5–7 %» – интервальный).

По масштабу прогнозирования выделяют макроэкономические прогнозы, структурные (межотраслевые и межрегиональные), прогнозы развития отдельных секторов экономики, отраслевые, региональные прогнозы и пр.

По времени утверждения прогнозы классифицируются как долгосрочные (5—10 и более лет), среднесрочные (3–5 лет), краткосрочные (ежегодные, иногда квартальные), оперативные (до одного месяца).

Главное в планировании – определение целей и путей их достижения, обеспечение сбалансированности и пропорциональности развития отраслей и регионов.

Планирование – это процесс создания модели намечаемого состояния объекта в будущем одновременно с установлением методов, способов и сроков достижения данного состояния.

Планы имеют конкретные числовые параметры (плановые показатели), отражающие конечные цели социально-экономического развития, промежуточные результаты, затраты ресурсов для их достижения.

Планы носят отчасти политический характер, соответствуют политике правительства, т. е. в основе выбора пути развития

социально-экономической системы не всегда лежат только экономические критерии.

Планы создаются на основе прогнозов, из нескольких вариантов которых выбирается один, наиболее приемлемый. Иногда разрабатывается резервный, аварийный вариант плана. План необязательно точно соответствует выбранному варианту прогноза.

Социально-экономическое планирование осуществляется на всех уровнях управления:

✓ федеральном и региональном – органами государственного управления (федеральными и региональными);

✓ местном – органами местного самоуправления;

✓ на уровне предприятий.

Планирование можно разделить на директивное и индикативное, стратегическое и тактическое.

Директивное планирование – процесс разработки планов, имеющих силу юридического закона. Особенность директивных планов состоит в их адресном характере, обязательности для исполнителей, установлении плановых заданий и распределении ресурсов для их выполнения. За реализацию директивных планов предусмотрена ответственность исполнителей, вместе с тем в формировании таких планов исполнители участвуют слабо.

Индикативное планирование представляет собой процесс определения целей социально-экономического развития государства в виде конкретных параметров (индикаторов) и разработку преимущественно косвенных, экономических мер государственного воздействия для достижения установленных индикаторов.

Используются индикаторы, т. е. показатели, характеризующие динамику, структуру и эффективность экономики, состояние финансов, денежного обращения, рынка товаров и ценных бумаг, движение цен, занятость, уровень жизни населения, внешнеэкономические связи и т. д.

Особенностью индикативного планирования является его рекомендательный характер. Хозяйствующие субъекты рыночного сектора экономики не обязаны выполнять индикативный план, но государство побуждает их к этому, используя как экономические методы (налоги, кредиты, субсидии, размещение государственных заказов и т. п.), так и правовые и административные (принятие законов и других нормативно-правовых актов и контроль за их выполнением).

Разрабатываемые многими странами индикативные планы фактически являются планами-прогнозами, так как ресурсная обеспеченность плановых заданий в перспективе имеет

прогнозный характер, хотя в отношении государственного сектора такие планы более детальны.

Стратегическое планирование отражает основные направления развития объекта. Оно включает выдвижение среднесрочных и долгосрочных основополагающих целей и определение путей их достижения. Кроме того, обязательно предусматривает возможные изменения внешней и внутренней среды планируемого объекта и разрабатывает мероприятия, смягчающие негативные и усиливающие позитивные воздействия.

Стратегическое планирование должно осуществляться на всех уровнях управления, в том числе на общегосударственном. В настоящее время стратегическим планом на макроуровне в России можно в какой-то мере считать концепцию социально-экономического развития. Суть стратегического планирования состоит в выборе главных приоритетов развития национальной экономики, ведущая роль в реализации которых принадлежит государству. Основная цель стратегического планирования – определение главных направлений социально-экономического развития государства, обеспечение достаточного потенциала для успешного развития национальной экономики. Стратегическое планирование, как правило, ориентировано на долгосрочную перспективу.

Тактическое (оперативное) планирование – планирование отдельных операций, направленных на достижение стратегических целей и определение ресурсов для их осуществления. Тактическое планирование осуществляется в краткосрочном и среднесрочном периоде времени.

В зависимости от горизонта планирования выделяют *краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные планы.* В первую очередь должны определяться долгосрочные цели, затем – среднесрочные и краткосрочные, необходимые для достижения долгосрочных. Очень важно их разумное сочетание. Часто стремление к решению неотложных текущих задач приводит к потере основных ориентиров развития объекта планирования.

7.2. Основные методы государственного прогнозирования

Начало государственной политики в области научного прогноза положено Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Закон предписывает ежегодную разработку прогноза социально-экономического развития на краткосрочную перспективу. Объектом прогнозирования на государственном уровне является состояние и перспективы социально-экономического развития страны, оценка которых базируется на прогнозных результатах, достигнутых различными административными и хозяйственными субъектами на обозримый период. Оценка базируется на перечне необходимой статистической информации на базе принятого классификатора в разрезе уровней государственного и муниципального управления.

Содержание функции прогнозирования в государственной и муниципальной сферах имеет исключительно социальный характер. Социальное прогнозирование имеет специфические особенности, заключенные в коммуникативном характере объекта прогноза. Своеобразие объекта социального прогнозирования состоит в том, что прогностической оценке подвержен объект, имеющий некий внутренний источник спонтанных всплесков, характер и частота которых определяются не столько параметрами внешней среды, сколько сущностной предрасположенностью самого объекта, выявляемой в ходе межсубъектных контактов. Целью социального прогноза является предсказание результатов сложившихся тенденций в развитии общества, образуемых в ходе взаимодействия различных социальных групп, принятия политических решений, функционирования экономических институтов и агентов рынка.

Объективной основой научного прогноза являются координаты объекта, представляющие собой устойчивое соотношение между количественными и качественными показателями, возможное изменение значения которых не влечет трансформации сложившегося соотношения и может быть предсказано при наличии соответствующих условий.

В качестве основных задач прогнозирования можно назвать:

✓ предсказание тенденций развития территории на перспективу, в том числе вероятных темпов и уровней ее развития, структурных сдвигов для определения того, что нужно

делать в настоящее время, чтобы обеспечить надежное будущее;

✓ постановку научно-технических, социально-экономических и других проблем, которые должны решаться в настоящее время в интересах будущего и по которым необходимо разработать программу для их решения;

✓ предсказание последствий проводимых в настоящее время экономических и социально-экономических мероприятий с целью предупреждения диспропорций.

При проведении прогноза необходимо учитывать масштаб прогнозирования, время упреждения, характер объекта прогноза и его функцию.

Прогнозы могут быть как долгосрочными, так и краткосрочными, в зависимости от вида прогноза устанавливается технология его проведения, а также степень обоснованности и точности его результата.

Новой вехой в становлении прогнозирования стал сценарный прогноз. Эта методология послужила исходной моделью для последующего использования в процедурах прогнозирования. Сценарий можно рассматривать как неформализованный многовариантный прогноз, объединяющий системно-логический и исторический подходы к изучению сложных объектов. Можно различать также поисковые и нормативные сценарии. И если поисковый сценарий ориентирован на изучение возможных альтернатив социально-экономического развития, то нормативный занят анализом более узкой задачи – изучение альтернатив внутри заданных субъектом управления целей. Смысл сценарного анализа заключается не только в рассмотрении альтернатив будущего, но и в оценке их долгосрочных последствий и вероятности их реализаций.

Можно выделить следующие этапы в реализации сценарного прогноза.

1. Разрабатываются два вида сценария исследуемой ситуации: оптимистичный и пессимистичный.

2. Определяются основные тенденции в динамике ключевых экономических показателей по каждому варианту.

3. Изыскивается наиболее вероятный вариант в динамике исследуемой ситуации.

Целью сценарного метода является не столько выявление наиболее вероятного хода исследуемых событий, сколько сочетание приведенных сценариев с возможностью их текущей корректировки.

В рамках сценарного подхода можно применить ряд методов, позволяющих достаточно эффективно приспосабливать процедуры прогнозирования к реальной практике управления.

Это касается прежде всего широкого круга проблем, по отношению к которым иногда нельзя однозначно применить те меры, использование которых с неизбежностью приведет к реализации поставленных целей. В связи с этим никак нельзя недооценить метод «дерева неполадок», при помощи которого рассчитываются оптимальные пути в достижении целей. В рамках этого метода друг с другом сочетаются самобытные черты оптимистических, вероятных и пессимистических сценариев, чье противопоставление друг другу явно не в интересах эффективного управления. Применение этого метода также позволит избежать ненужного в этом случае дробления стратегической цели.

Нормативное прогнозирование предполагает предварительную формулировку ряда нормативов, служащих контрольными ориентирами в ходе объективно изменяющейся ситуации. Результатом прогноза выступает не контрольный показатель (он известен), а пути, воздействующие на его изменения. Нормативный прогноз целесообразно использовать тогда, когда исследуемая ситуация выражается через систему принятых нормативов, существование которых является исходным условием самого прогноза. К примеру, объектом нормативного прогноза может стать предсказание возможных социальных и экономических последствий того, к чему приведет увеличение уровня минимальной оплаты труда на 10 %. По мнению Дж. Мартино, нормативные методы применяются для исследования затрат, возможностей, ограничений и узких мест. Цель их состоит в определении уровней технологических характеристик, которые понадобятся для выполнения каких-либо функций на основе предполагаемой или проектируемой потребности. Сам Дж. Мартино выделяет три разновидности нормативного прогноза: дерево целей, морфологический метод и блок-схемы.

Наиболее интересным представляется морфологический метод прогноза, характерным моментом которого является возможность расчленения исследуемого процесса на элементы, которые можно изменять независимо друг от друга. Суть морфологического метода состоит в вычленении задач из общей проблемы с нахождением оптимального варианта решения этих задач.

Главная цель морфологического прогноза заключается в том, чтобы найти все возможные варианты поставленной проблемы путем последовательного подбора структурных элементов системы, или признаков. Таким образом, морфологический прогноз позволяет добиться систематического обзора всех

возможных решений данной крупномасштабной проблемы. Благодаря использованию морфологического метода обеспечивается подготовка оптимального решения проблемной ситуации, проявляющейся на пересечении многообразных ведомственных подходов. Сущность морфологического метода, с точки зрения Дж. Мартино, состоит в «разбиении» проблемы на части, которые в какой-то степени можно считать независимыми, причем каждая из частей имеет несколько подходов или решений.

Объектом морфологического прогноза может быть качество жизни населения, складывающееся на базе валового регионального продукта, уровня доходов на душу населения и т. д.

На основе вышеизложенного можно сделать выводы о том, что с помощью морфологического анализа вырабатывается новая информация об изучаемом объекте. При этом морфологический анализ открывает возможности для создания оптимальной схемы решения поставленной технической задачи и выработки альтернативного варианта ее решения.

7.3. Основные плановые документы, разрабатываемые в России на макро– и мезоуровне. Федеральные целевые программы

План развития государственного сектора – составная часть программы развития национальной экономики. Содержание этого плана определяется федеральным законом о государственном предприятии.

В Российской Федерации в план развития государственного сектора экономики включаются:

✓ показатели планов производственно-финансовой деятельности предприятий и учреждений государственного сектора;

✓ программа приватизации и приобретения имущества в государственную (муниципальную) собственность;

✓ предельная штатная численность государственных (муниципальных) служащих;

✓ план предоставления услуг бюджетными учреждениями;

✓ план получения и использования доходов от распоряжения государственным имуществом;

✓ программа повышения эффективности использования федеральной собственности.

В развитых странах широко применяется система контрактов как основного инструмента планирования деятельности государственных предприятий.

Наиболее распространенной формой планирования в современном мире является программирование. Речь идет как о комплексных программах социально-экономического развития, так и о целевых программах, разрабатываемых для решения отдельных проблем.

Программирование социально-экономического развития включает разработку программ развития экономики и социальной сферы всего государства и отдельных регионов, а также межотраслевых комплексов. Государственное программирование является важным инструментом стратегического планирования. Программы определяют основные направления структурной, инвестиционной, социальной, научно-технической политики государства. Программа – конкретный документ, которому присуща определенная степень директивности. Они могут быть федеральными, федерально-региональными, региональными и

комплексными программами социально-экономического развития.

Федеральные программы разрабатываются для решения важных общегосударственных проблем, например развития отдельных секторов экономики. Финансируются в значительной степени из федерального бюджета.

Федерально-региональные программы нацелены на решение наиболее значимых региональных проблем, оказывающих влияние на экономику всей страны.

Федеральные и федерально-региональные программы финансируются частично из федерального бюджета, частично из других источников.

Региональные программы могут быть как локальными, так и частью республиканских или общегосударственных программ. Они действуют

в пределах административно-территориальных единиц, разрабатываются прежде всего для решения социально значимых проблем. Утверждаются органами исполнительной власти соответствующих субъектов РФ.

По временной продолжительности целевые комплексные программы бывают долгосрочными (свыше 5 лет) и среднесрочными (до 5 лет).

СССР имел довольно большой опыт разработки и реализации целевых программ. Начало было положено в 1920 г. знаменитым планом ГОЭЛРО (Государственным планом электрификации России). В 1932 г. была разработана программа «Большая Волга» для решения проблем судоходства и орошения засушливых земель, снабжения хозяйства дешевой электроэнергией. В связи с началом войны в 1941 г. был разработан мобилизационный план, в состав которого входила краткосрочная государственная программа перемещения производительных сил с запада на восток. В 1954 г. начала осуществляться программа подъема целинных и залежных земель в Западной Сибири и Казахстане, в 1963 г. – комплексная программа химизации промышленности как условия подъема сельского хозяйства, в 1967 г. – комплексная программа развития экономики и культуры народностей Севера, в 1972 г. – комплексная программа научно-технического прогресса, в 1974 г. – комплексная программа преобразования Нечерноземной зоны РСФСР, в 1982 г. – Продовольственная программа СССР, в 1983 г. – Энергетическая программа СССР, в 1984 г. – долговременная программа мелиорации, в 1985 г. – комплексная программа развития производства товаров народного потребления и сферы услуг, комплексная программа химизации народного хозяйства СССР.

Целевые комплексные программы представляют собой плановые документы, разрабатываемые на основе программно-целевого метода планирования для решения наиболее важных проблем. Сущность этого метода заключается в выборе целей социально-экономического развития объекта, определении задач для каждого этапа и конкретных мероприятий по их достижению.

Важное условие разработки целевых программ – правильное определение приоритетов для каждого периода времени и объектов управления разного уровня. На макроуровне важно определить главные социально-экономические задачи развития народного хозяйства. На уровне отраслей и регионов – приоритеты, обеспечивающие достижение основных задач государства (они должны быть основными и для этого уровня), и приоритеты, не связанные с ними. Приоритеты можно разделить на четыре группы:

1) структурные приоритеты – развитие отдельных отраслей или регионов;

2) приоритеты научно-технического прогресса;

3) социальные приоритеты;

4) приоритеты в области совершенствования управления и хозяйственного механизма.

К глобальным приоритетам развития экономики любой страны относятся: повышение уровня и качества жизни людей; обеспечение целостности и неприкосновенности своей территории; обеспечение расширенного воспроизводства в будущем. Из этих приоритетов вытекают приоритеты более низкого порядка, например первоочередного развития определенных отраслей или групп отраслей в отдельные периоды времени или ускоренного развития некоторых регионов, оказывающих влияние на экономику всей страны, и др. На уровне хозяйствующих субъектов также устанавливаются приоритеты. Только правильное определение приоритетов разного порядка, их соответствие друг другу, непротиворечивость могут обеспечить следование всей социально-экономической системы перспективным целям.

Многие цели могут быть взаимоисключающими, потому что регулирование развития одного объекта неизбежно оказывает влияние на другие. Например, преимущественное развитие какого-то региона, обладающего эффективными природными ресурсами, ускоренное освоение которых необходимо для решения макроэкономических задач, возможно, вызовет отток трудовых ресурсов из других регионов, изменение специализации приграничных территорий и др. Поэтому кроме целевых программ обязательно принятие комплексных государственных

программ социально-экономического развития.

Важный принцип государственного экономического программирования – соподчиненность целей, согласованность мероприятий между собой по ресурсам и исполнителям. Недостаток комплексных программ в России – их слабая перспективная направленность.

Особо выделяются чрезвычайные программы, разрабатываемые для экстремальных ситуаций, например: для ликвидации последствий стихийных бедствий; смягчения надвигающегося социального взрыва; восстановления разрушенного войной хозяйства и др. Особенность таких программ – высокая доля административных методов в механизме их реализации.

Инициатором разработки целевых комплексных программ является заказчик. Заказчиком могут быть органы исполнительной власти разного уровня. Заказчик выбирает разработчиков программы.

По содержанию целевые комплексные программы делятся на социально-экономические, научно-технические, производственно-экономические, экологические, организационно-хозяйственные и т. п.

Федеральные целевые программы являются важным инструментом реализации структурной политики государства.

Каждая федеральная целевая программа имеет паспорт, который содержит следующие сведения: наименование программы, наименование решения о разработке программы, государственный заказчик, основные разработчики программы, цель программы, задачи, сроки реализации, основные направления, ответственные за исполнение программных мероприятий (головные исполнители), объемы средств и источники финансирования, ожидаемые конечные результаты реализации, система управления и контроля. В программе дается оценка эффективности ее реализации.

Качество разработки и реализации целевых комплексных программ в Российской Федерации пока оставляет желать лучшего. Во-первых, их слишком много, поэтому не соблюдаются принципы увязки по ресурсам и между собой, вследствие чего они в большинстве своем не выполняются до конца. Во-вторых, зачастую они разрабатывались еще в условиях жесткого планирования, и механизм их реализации не приспособлен к рыночным условиям.

В систему государственного планирования вошли: концепция социально-экономического развития России на долгосрочную и среднесрочную перспективу, государственные прогнозы и

программы социально-экономического развития страны на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу.

Как отмечалось, планирование тесно связано с социально-экономическим прогнозированием. Государственные прогнозы могут быть скорее названы планами-прогнозами, так как представляют собой не просто научно обоснованные представления о характере протекания процессов в будущем, а содержат предложения по объемам государственных инвестиций, по реализации государственных программ и пр.

Начиная с 1992 г. ежегодно в Российской Федерации разрабатываются текущие прогнозы социально-экономического развития. С 1999 г. показатели прогноза социально-экономического развития страны увязываются с показателями федерального бюджета.

Государственные прогнозы социально-экономического развития России разрабатываются: в целом по Российской Федерацищпо народно-хозяйственным комплексам и отраслям экономики; по регионам; по государственному сектору экономики.

Базовыми для разработки прогнозов социально-экономического развития являются демографические, экологические, научно-технические, внешнеэкономические, социальные и другие прогнозы.

Долгосрочные государственные прогнозы социально-экономического развития России разрабатываются раз в пять лет на десятилетний период. На их базе разрабатываются *среднесрочные* прогнозы на период от трех до пяти лет. Эти прогнозы ежегодно корректируются. *Краткосрочные* прогнозы разрабатываются каждый год, они являются наиболее детальными в системе прогнозных документов.

Прогнозы разрабатываются в нескольких вариантах с учетом вероятностного воздействия внутренних и внешних политических, экономических и других факторов.

Результаты государственного прогнозирования социально-экономического развития России используются при принятии органами законодательной и исполнительной власти Российской Федерации конкретных решений в области социально-экономической политики государства. На основе прогноза на долгосрочную перспективу Правительство РФ организует разработку концепции социально-экономического развития страны. Концепция социально-экономического развития Российской Федерации – это система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах

реализации указанных целей.

Прогнозы и концепция социально-экономического развития России на долгосрочную перспективу подлежат обязательному опубликованию.

В Послании Президента страны при вступлении в должность к Федеральному Собранию отражаются: содержание концепции социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу; характеризуется состояние экономики страны формулируются и обосновываются стратегические цели и приоритеты социально-экономической политики государства, направления их реализации; характеризуются задачи, подлежащие решению на макроуровне.

Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу – политическая система целевых ориентиров социально-экономического развития РФ и планируемых государством эффективных путей и средств для их достижения. В ее основе – положения послания президента. В программе отражаются итоги социально-экономического развития РФ за предыдущий период, дается характеристика состояния экономики страны и содержатся: концепция программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу, макроэкономическая политика, институциональные преобразования, инвестиционная и структурная политика, аграрная, экологическая, социальная политика, региональная экономическая политика и внешнеэкономическая политика. В своем ежегодном Послании Федеральному Собранию Президент РФ анализирует ход выполнения программы, уточняет ее с выделением задач на предстоящий год.

Во всех прогнозах, концепциях и программах имеются разделы по развитию государственного сектора экономики. Они включают показатели его функционирования и развития, получения и использования доходов от распоряжения государственным имуществом, а также оценку эффективности использования федеральной собственности и пакетов акций и программу повышения эффективности использования федеральной собственности.

Федеральные целевые программы (ФЦП) разрабатываются, как уже отмечалось, для решения основных экономических и социальных проблем. Каждая ФЦП имеет свой паспорт, в котором содержатся: содержание проблемы, цели и задачи программы, основные пути решения поставленных программой задач, источники, объемы финансирования, механизмы реализации, оценка эффективности, организация управления программой и

контроль за ходом ее реализации.

Проекты ФЦП направляются на экспертизу в Экспертный совет при Правительстве РФ. Государственные заказчики программ ежегодно представляют в Министерство финансов отчет о ходе выполнения программ и использовании финансовых ресурсов, на основании которого Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития и торговли РФ готовят доклад для представления его в Правительство РФ.

ФЦП финансируются не только за счет федерального бюджета, но и за счет бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и внебюджетных источников. Внебюджетными источниками средств могут быть кредиты банков, специально создаваемые внебюджетные фонды (формируемые из отчислений, производимых участниками программ), средства заинтересованных иностранных инвесторов.

Некоторым федеральным программам, прежде всего имеющим социальную и политическую значимость, присваивается статус президентских программ.

Подготовленные Правительством РФ плановые документы представляются для обсуждения в Государственную Думу. Среди них:

✓ проект федерального бюджета;

✓ итоги социально-экономического развития РФ за прошедший период текущего года;

✓ прогноз социально-экономического развития на предстоящий год;

✓ проект сводного финансового баланса по территории РФ;

✓ перечень основных социально-экономических проблем (задач), на решение которых направлена политика Правительства РФ в предстоящем году;

✓ перечень федеральных целевых программ, намеченных к финансированию за счет средств федерального бюджета на предстоящий год;

✓ перечень и объемы поставок продукции для государственных нужд;

✓ проекты развития государственного сектора экономики.

✓ Планирование и прогнозирование социально-экономического развития в Российской Федерации осуществляют законодательные и исполнительные органы.

Центральное место в этой системе занимает Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации. Оно осуществляет разработку и реализацию государственной социально-экономической политики, определяет пути развития экономики и методы ее эффективного регулирования.

Контрольные вопросы

1. Чем обусловлена необходимость общегосударственного планирования?
2. Что такое планирование?
3. Что представляет собой прогноз?
4. Перечислите основные виды планирования.
5. В чем смысл индикативного планирования?
6. Назовите основные методики прогнозирования.
7. Перечислите основные задачи прогнозирования.
8. Что такое программирование?
9. Что представляют собой федеральные целевые программы?

Тесты

1. Прогноз – это:

а) процесс создания модели намечаемого состояния объекта в будущем одновременно с установлением методов, способов и сроков достижения данного состояния;

б) научно обоснованная вариантная гипотеза о возможном состоянии объекта в перспективе в зависимости от характера прогнозного фона, а также о сроках и способах достижения намеченных целей;

в) процесс создания модели намечаемого состояния объекта в будущем одновременно с установлением методов, способов и сроков достижения данного состояния.

2. Планирование – это:

а) процесс разработки планов, имеющих силу юридического закона;

б) процесс определения целей социально-экономического развития государства в виде конкретных параметров (индикаторов) и разработка преимущественно косвенных, экономических мер государственного воздействия для достижения установленных индикаторов;

в) процесс создания модели намечаемого состояния объекта в будущем одновременно с установлением методов, способов и сроков достижения данного состояния.

3. К основным задачами прогнозирования не относится:

а) предсказание тенденций развития территории на перспективу, в том числе вероятных темпов и уровней ее развития, структурных сдвигов для определения того, что нужно делать в настоящее время, чтобы обеспечить надежное будущее;

б) предсказание результатов сложившихся тенденций в развитии общества, образуемых в ходе взаимодействия различных социальных групп, принятия политических решений, функционирования экономических институтов и агентов рынка;

в) постановка научно-технических, социально-экономических и других проблем, которые должны решаться в настоящее время в интересах будущего и по которым необходимо разработать программу для их решения;

г) предсказание последствий проводимых в настоящее время экономических и социально-экономических мероприятий с целью предупреждения диспропорций;

д) все перечисленное.

4. Какой вид научного прогнозирования не относится к группе поисковых методов:

а) простой экстраполяции;

б) трендовой экстраполяции;

в) сценарный прогноз;

г) морфологический прогноз?

5. Федеральные программы:

а) разрабатываются для решения важных общегосударственных проблем;

б) нацелены на решение наиболее значимых региональных проблем, оказывающих влияние на экономику всей страны;

в) разрабатываются прежде всего для решения социально значимых проблем.

8. Государственное регулирование рынка труда

8.1. Рынок труда как объект исследования и регулирования

Рынок труда, являясь одной из подсистем рыночной экономики, основывается, с одной стороны, на общих экономических закономерностях его организации, присущих рыночной экономике, с другой – на учете социально-экономических и политических особенностей конкретной страны.

Рынок труда представляет собой систему, в которой взаимодействуют работодатели и владельцы рабочей силы. Здесь происходит стоимостная оценка труда, формируется объем и структура спроса на рабочую силу и ее предложения. Условия рынка труда – существование товарного рынка и денег, а также наличие свободного наемного рабочего – продавца рабочей силы.

В настоящее время существуют различные теоретические подходы отечественных и зарубежных экономистов к определению сущности категории «рынок труда».

Например, Е.В. Масловым рынок труда рассматривается как категория, охватывающая оплачиваемую занятость, к которой относятся претендующие на рабочее место и все занятые, кроме учащихся и самостоятельных работников, ведущих натуральное хозяйство.

Рынок труда А.А. Никифорова понимает как систему общественных отношений, отражающих уровень развития и достигнутый баланс интересов между участвующими на рынке труда факторами: предпринимателями, трудящимися и государством.

В соответствии с нормативными документами Международной организации труда (МОТ) под рынком труда понимается сфера, где предприниматели и трудящиеся совместно ведут переговоры: коллективные и индивидуальные, относительно заработной платы и условий труда.

Большинство авторов не подвергают сомнению положения теории, выдвинутой К. Марксом, о сущности категорий «рабочая сила» и «труд», о товарности именно рабочей силы, но одновременно отдают

предпочтение термину «рынок труда». При этом подразумевается, что главным товаром, который обращается на данном рынке, является рабочая сила, способствующая включению человека в трудовую деятельность в форме либо самозанятости, либо наемного труда.

В пособии рынок труда рассматривается как система

общественных отношений, отражающих уровень развития и достигнутый баланс интересов между участвующими на рынке труда субъектами. Баланс интересов может быть достигнут только при гибкости субъектов рынка труда. В условиях начавшегося экономического роста российский рынок труда столкнулся с проблемой несоответствия его ресурсного потенциала предъявляемому спросу. Такая ситуация является результатом кризиса социальной сферы в период становления рыночной экономики в стране. Особенно остро названная проблема наблюдается на рынках труда регионов.

В теоретическом изучении сущности категории «рынок труда» часто выделяют два подхода: диалектический и функциональный.

Первый подход был разработан К. Марксом, и, согласно ему, все социально-экономические явления рассматриваются с точки зрения производственных отношений и их взаимосвязи с уровнем развития производительных сил в диалектике. Подход Маркса основан на теории трудовой стоимости и с этой точки зрения рынок труда представляется как совокупность отношений между людьми по поводу воспроизводства рабочей силы в условиях товарного производства.

Второй подход (функциональный) исследования рынка труда характерен для зарубежной экономической теории (А. Маршалл, Дж. М. Кейнс и др.) и анализирует рынок труда с точки зрения функционально-экономических взаимоотношений на нем, рассматривая «технологию» движений рабочей силы в условиях рыночных отношений. В данном случае рынок труда рассматривается не как способ воспроизводства рабочей силы в условиях товарного производства, а как форма развития трудового потенциала.

Каждый подход, основываясь на необходимости изучения процесса воспроизводства, выделяет разные объекты воспроизводства, которые можно охарактеризовать категорией «ресурсный потенциал рынка труда». Таким образом, категория «рынок труда» представляется как сложное многогранное экономическое явление, в основе которого лежит процесс воспроизводства его ресурсного потенциала в рыночных условиях. А рыночный механизм рынка труда является регулятором процесса воспроизводства ресурсного потенциала.

Воспроизводство ресурсного потенциала, согласно методологии К. Маркса, развитой А.Э. Котляром, рассматривается как единство фаз производства, распределения, обмена и потребления. В этой связи представляется правомерным исследовать каждую фазу воспроизводства ресурсного потенциала, что дает возможность выяснить роль рынка труда в

данном процессе.

Если сравнивать понятия «рынок труда» и «рынок трудовых ресурсов», то второе понятие является более широким, так как подразумевает изучение еще и трудового резерва, способности к труду, которые могут быть использованы лишь в отдаленном будущем. Рынок труда образует трудовой потенциал в данное время, а рынок трудовых ресурсов формирует перспективный трудовой потенциал.

В современных условиях экономического развития целесообразно отождествлять с термином «ресурсный потенциал рынка труда» не категорию «трудовые ресурсы», а категорию «трудовой потенциал». С количественной стороны он определяется категорией «трудовые ресурсы», под которой понимается численность трудоспособного населения как фактически принимающего участие в экономике, так и обладающего потенциальной способностью к этому. Однако в настоящее время важным становится отношение работника к труду, его личные качества, и работодателя интересует не только рабочая сила человека, а весь его трудовой потенциал (физический, личностный, квалификационный, социальный). Только в категории «трудовой потенциал» появляется возможность выделить человека как экономически независимого, политически свободного индивида с его специфической системой интересов, как члена общества, выделить роль знания как ресурса, культуры и сознания как фактора производства.

Термин «потенциал» этимологически означает «скрытые возможности, мощность, силу». Широкая трактовка смыслового понятия «потенциал» состоит в его рассмотрении как источника возможностей, средств, запаса, которые могут быть приведены в действие, использованы для решения какой-либо задачи или достижения определенной цели; возможности отдельного лица, общества, государства в определенной области. Таким образом, термины «потенциал», «потенциальный» означают наличие у кого-либо (будь то отдельно взятый человек, трудовой коллектив предприятия, общество в целом) скрытых, не проявивших еще себя возможностей или способностей в соответствующих сферах их жизнедеятельности.

М.И. Скаржинский предложил экономический механизм превращения трудовых ресурсов в трудовой потенциал (рис. 8.1). Единство трудовых ресурсов, рабочей силы и трудового потенциала он определил как стадии движения личного фактора производства (труда). Согласно этому механизму, трудовые ресурсы превращаются в трудовой потенциал так же, как и материальные ресурсы превращаются в производственные

мощности.

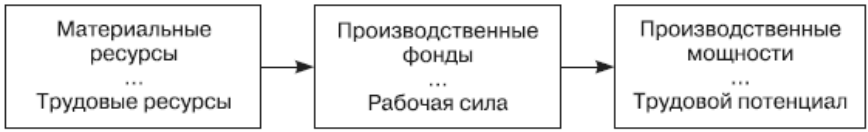

Рис. 8.1. Экономический механизм превращения трудовых ресурсов в трудовой потенциал

Рынок труда функционирует по тем же законам, что и рынок конечных товаров. Однако по отношению к последнему он имеет некоторые особенности.

Первая группа особенностей связана с взаимодействием рынка труда и рынка товаров. Она заключается в том, что спрос на рабочую силу является производным, зависимым от спроса на конечную продукцию. Отсюда чем выше спрос на продукцию предприятия, тем больше спрос на рабочую силу со стороны данного предприятия, и соответственно наоборот. Но на данную прямую зависимость оказывают влияние ряд факторов: научно-технический прогресс, соотношение конкуренции и монополии на товарном рынке и рынке труда и эластичность спроса по цене. Эти факторы делают противоречивой упомянутую прямую зависимость.

Вторая группа особенностей функционирования рынка труда связана с особенностями самого товара – рабочей силой. Среди них можно отметить следующие:

– неотделимость собственности на товар от ее владельца. На рынке труда покупатель приобретает только право использования и частичного распоряжения рабочей силой в течение определенного времени. Но покупатель не должен нарушать права работника. За их нарушение работодатель (покупатель) может нести юридическую ответственность и может понести экономический ущерб от снижения отдачи работника;

– необходимость регламентации взаимоотношений работодателей и наемных работников, что связано с наличием большого числа институциональных структур типа профсоюзов, объединений работодателей, разветвленной системы законодательства, социально-экономических программ;

– высокая степень индивидуализации сделок, обусловленная переходом от коллективных договоров к контрактной системе найма, различным профессионально-квалификационным уровнем рабочей силы, разнообразием технологий и т. д.;

– важная роль неденежных аспектов сделки (содержание и условия труда, гарантии сохранения рабочего места, перспективы

профессионального роста и т. п.).

Третья группа особенностей рынка труда связана с обменом товара «рабочая сила». Процесс обмена рабочей силы включает три момента и совершается в трех сферах. Он начинается в сфере обращения товара «рабочая сила» (рынок труда), продолжается в сфере производства и завершается на рынке вещного товара, в сфере обращения товара «рабочая сила» заключается договор о передаче права пользования способностью к ТРУДУ работодателю, в котором фиксируется величина возможной заработной платы, оклада – это потенциальный обмен, представляющий собой юридическую сделку. В сфере производства происходит реальный обмен функционирующей рабочей силы на номинальную заработную плату. В сфере товарного рынка происходит обмен номинальной заработной платы на необходимые работнику товары – жизненные средства. Только после этого акта возможна следующая фаза воспроизводства – формирование.

Рынок труда, как любая система, имеет свою структуру. Она имеет общие элементы в разных странах, но вместе с тем могут быть и некоторые отличия. К важнейшим компонентам рынка труда относятся:

– субъекты рынка (наемные работники, работодатели и государство);

– юридические нормы, экономические программы, трехсторонние соглашения и коллективные договоры;

– рыночный механизм (спрос и предложение рабочей силы, цена труда, конкуренция);

– социальные гарантии государства;

– инфраструктура рынка труда;

– альтернативные виды деятельности.

Наемные работники – это свободные трудоспособные граждане, для которых работа по найму является главным источником средств существования и индивидуального воспроизводства. Для работодателей они представляют различную ценность в зависимости от пола, возраста, квалификации, социального статуса и ряда социально приобретенных качеств – ответственности, исполнительности, дисциплинированности, обязательности, предприимчивости и др.

Государство как субъект рыночных отношений представлено федеральными, региональными органами власти, отраслевыми органами управления и местным самоуправлением. В качестве субъекта государство выполняет следующие функции: социально-экономические, связанные с обеспечением полной занятости путем стимулирования создания

рабочих мест во всех секторах экономики; законодательные,

связанные с разработкой основных юридических норм и правил; регулирования рынка труда косвенными методами; защиты прав всех субъектов рынка труда; функции работодателя на государственных предприятиях.

Для регулирования взаимоотношений на рынке труда необходимы законодательные акты, нормы и правила. Юридические нормы необходимы для регулирования отношений между субъектами рынка, которые четко определяли бы их права, создавали равные возможности для реализации способностей к труду всех участников рыночных отношений. Необходимы и нормативные правовые акты по социальной защите трудящихся, в том числе и социального страхования на случай потери работы, охраны здоровья и др. Такие нормы предусмотрены в Конституции РФ, Трудовом кодексе РФ и других нормативно-правовых актах. Законодательные нормы конкретизируются в указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, при заключении генеральных, отраслевых (тарифных), территориальных и коллективных соглашений.

Рынок труда не может успешно функционировать без создания экономических условий, включающих законодательные акты, нормы, налоговую систему и различные льготы, проведения активной политики занятости населения, разработки и осуществления федеральной и региональных программ содействия занятости населения, программ подготовки и переподготовки высвобождаемых работников.

Конъюнктура рынка труда зависит от состояния экономики (подъема или спада), отраслевой структуры хозяйства, уровня развития его технической базы, благосостояния (уровня доходов населения), развития рынков товаров, услуг и жилья, состояния социальной и производственной инфраструктур, степени развития многоукладности экономики, развития интеграционных связей (отраслевых и территориальных). Кроме того, на конъюнктуру оказывают влияние демографические, этнические, социальные, политические, экономические и другие факторы.

Важнейшим компонентом рынка труда является рыночный механизм, который представляет собой взаимодействие и согласование разнообразных интересов работодателей и трудоспособного населения, желающего работать по найму на основе информации, получаемой в виде изменений цены труда (функционирующей рабочей силы). Он включает следующие элементы: спрос на труд, предложение, цену труда (цену рабочей силы), конкуренцию.

Спрос отражает объем и структуру общественных потребностей в рабочей силе, представленных на рынке труда и

обеспеченных соответствующими средствами производства, денежными ресурсами и жизненными средствами. *Предложение рабочей силы* – это число работников, которые желают и могут предложить свои способности на рынке труда.

Рынок труда дифференцирован по качеству рабочей силы, по национальности, полу, возрасту. Рынки труда делятся по отраслям и территориям. Начиная с 70-х гг. XIX в. западные экономисты указывают на формирование обособленных субрынков – внутреннего (или первичного) и внешнего (или вторичного), отличающихся стабильностью рабочих мест, перспективами профессионального роста, условиями труда.

К внутреннему рынку относятся кадровые работники основного коллектива, обладающие высокой квалификацией, ориентированные на специфику предприятия, опытные, высокопроизводительные, в повышении квалификации и сохранении которых предприниматели заинтересованы. Со стремлением предпринимателей сохранить входящие в его состав кадры при сокращении производства во многом связано широкое распространение частичной занятости в отраслях, использующих профессии высокой квалификации.

С внешним рынком связаны работники неквалифицированного или дисквалифицированного труда, а также лица, не имеющие опыта работы. Они служат в качестве кризисного буфера. Для этого субрынка характерны различные формы временного найма, частичной занятости, а также полной занятости, не носящей стабильного характера. Лишь часть рабочих и служащих, пройдя через временную и частичную занятость, подвергнувшись тщательному отбору, имеет шансы переместиться из внешнего на внутренний рынок.

Некоторые ученые считают правомерным выделение и третичного рынка. Его формирование они связывают с различными программами общественных работ, адресованных, прежде всего, социально уязвимым категориям из числа безработных. Третичный рынок характеризуется отсутствием в ряде случаев юридического соглашения при найме, кратким периодом занятости и крайней ее нерегулярностью, внетарифной оплатой труда. Границы рынка труда зависят от совокупного спроса на рабочую силу и общего объема ее предложения, т. е. в состав субъектов рынка труда входят как лица, ищущие работу, так и имеющие оплачиваемую занятость. Нередко в литературе встречаются трактовки рынка труда, ограничивающие его масштабы только безработными. Такой подход неправомерно сужает проблемы функционирования рынка труда, сводя их лишь к поиску рабочего места и исключая такие вопросы, как

стабильность рабочего места, оплата труда, повышение квалификации и переподготовка занятых, социальное партнерство.

Поэтому функционирование рынка труда проявляется не только в высвобождении, переподготовке и трудоустройстве работников. Под механизмами рынка труда следует понимать в первую очередь рычаги, позволяющие провести оценку стоимости разнокачественной рабочей силы, которая происходит на основе торга, переговоров между субъектами социально-трудовых отношений. Это – наемные работники и их объединения (профсоюзы, ассоциации), предприниматели (коллективные и индивидуальные) и их союзы (например, союз промышленников и предпринимателей и др.), государственные органы.

Государство как субъект рынка труда играет особую роль. Оно может выступать и как предприниматель в государственном секторе экономики, и как инвестор многих программ. Однако главная его функция заключается в определении правил регулирования интересов партнеров и противостоящих сил. Государство в лице законодательных органов разрабатывает законы и устанавливает общие правила поведения для всех субъектов рынка труда. В результате определяется та равнодействующая, которая служит базой решения и основой механизма регулирования рынка труда, куда включается и система социальной защиты.

Важнейший признак развитости рынка труда – оплата труда, адекватная квалификации и образованию. Четкие принципы оплаты труда, учитывающие многочисленные факторы, которые определяют его результативность (общеобразовательный и общекультурный уровень, профессиональная подготовка, степень использования трудового потенциала), проявляются, в частности, в том, что доходы рабочей силы высокой квалификации и творческих возможностей значительно превышают прожиточный минимум.

Характерная черта развитости рынка труда – тенденция к снижению межотраслевых различий в оплате труда. На таком рынке достаточно стабильно соотношение между минимальной и средней заработной платой. Подобный результат нельзя объяснить свободной игрой рыночных сил. Это следствие компромисса, переговоров между субъектами социально-трудовых отношений, которыми являются, как уже отмечалось, представительные организации работодателей и работополучателей (союзы предпринимателей, профсоюзы и др.), отношения которых отражают объективно противоположные интересы, а также государство, регулирующее эти отношения.

При необходимости указанные отношения поддерживаются с помощью законодательных актов.

По сравнению с другими рынками они проявляются в ограничении действия закона спроса и предложения, в недостижимости полной занятости как устойчивого и длительного состояния и обстоятельно изучены в экономической теории на примере стран с развитой рыночной экономикой. Эти особенности связаны со спецификой самого товара, с производным характером спроса на него, с зависимостью предложения от демографической ситуации, с тем, что цена (заработная плата) не может опуститься ниже уровня, обеспечивающего нормальное воспроизводство рабочей силы. Кардинальное отличие такого товара, как труд, от других видов производственных ресурсов заключается в том, что труд – важнейшая форма жизнедеятельности человека, самовыражение личности. Что же касается заработной платы, то она не просто представляет собой разновидность цены, а определяет благополучие работника и его семьи, социальный климат в обществе, степень социальной напряженности.

Все это обусловливает специфику механизма регулирования рынка труда и необходимость активного вмешательства государства в его функционирование. В узком смысле механизм регулирования рынка труда – это свод нормативных актов, законодательных или коллективно-договорных, которыми руководствуются партнеры при реализации политики занятости. В широком смысле механизм регулирования охватывает весь спектр экономических, юридических, социальных и психологических факторов, определяющих функционирование рынка труда.

8.2. Основные направления и методы государственного регулирования рынка труда

Процесс регулирования рынка труда представляет собой неотъемлемую составную часть и одновременно сложную подсистему рыночной экономики и включает:

1) создание и поддержание всех необходимых условий для непрерывного пополнения рынка труда новыми работниками взамен высвобождающихся, учитывая, что новый контингент работников в количественном и качественном отношении должен соответствовать предъявленным рынком труда требованиям. Требования рынка труда к показателям качества ресурсного потенциала складываются из демографических характеристик (пол, возраст, состояние здоровья и т. д.), профессионально-квалификационного, образовательного и культурного уровня наемных работников и др.;

2) эффективное распределение ресурсного потенциала по сферам и отраслям экономики в целях достижения оптимальной структуры занятости, обеспечивающей достойный уровень жизни населения;

3) обеспечение условий расширенного воспроизводства ресурсного потенциала при сохранении уровня жизни не ниже черты бедности, недопущение чрезмерного увеличения продолжительности рабочего дня и интенсивности труда. Соблюдение обоснованной дифференциации трудовых доходов наемных работников в зависимости от профессионально-квалификационных, деловых и иных качеств.

Если суммировать все перечисленные направления, то под регулированием рынка труда понимается процесс достижения определенных целей и параметров развития ресурсного потенциала рынка труда в различных условиях развития рыночной экономики.

Регулирование осуществляется различными методами, которые формируют два основных типа политики государства на рынке труда – активной и пассивной. *Пассивная политика* сводится к регистрации ищущих работу, определению размера пособий по безработице, разработке неденежных форм поддержки безработных и их семей. Меры пассивной политики государства на рынке труда способствуют развитию иждивенческих настроений среди безработных, поэтому бороться с этим можно, широко используя меры активной политики. *Активная политика*

включает в себя профессиональную подготовку и переподготовку безработных, систему поддержки малого бизнеса и самозанятости, внедрение программ общественных работ, профессиональное консультирование. Активная политика государства при регулировании ресурсного потенциала нацелена на повышение конкурентоспособности каждого человека как профессионала. Внедрение мер активной политики снимает напряженность в обществе, уменьшает затраты государственного бюджета, способствует структурной перестройке экономики.

Достижению обозначенных целей формирования ресурсного потенциала рынка труда призвана способствовать система организационно-правовых, экономических и социально-психологических методов управления (рис. 8.2).

При формировании рынка труда используется программно-целевой подход, призванный обеспечить наиболее тесную увязку целей с составом и ресурсным обеспечением мероприятий.

Факты конкретной экономической действительности показывают, что в странах с развитой рыночной экономикой практически уже несколько десятилетий как стали создавать и совершенствовать механизм для целенаправленного регулирования профессиональной подготовки и занятости населения. Это было обусловлено ускорением НТП, глубокими структурными изменениями в экономике, быстро меняющимися требованиями трудовых ресурсов. Стихийный рынок труда уже не обеспечивал своевременного приспособления структуры предложения рабочей силы изменению структуры спроса на нее. В результате наблюдается рост безработицы при острой одновременной нехватке кадров нужной квалификации. Эти процессы показали объективную необходимость увязки политики занятости с социально-экономическими преобразованиями в экономике и общей направленностью развития человеческих ресурсов.

Рис. 8.2. Методы регулирования рынка труда

С начала 60-х гг. регулирование рынка труда становится одной из важнейших задач деятельности многих государств, на которую затрачивается, например, в Канаде, 2–3 % ВВП. 1962 год в США стал как бы рубежом в развитии государственного регулирования подбора и использования трудовых ресурсов в этой стране. Затем было разработано несколько специализированных программ по подготовке и устройству рабочей силы. Это программа «Новые возможности», которая осуществляет профессиональную подготовку молодежи по созданию рабочих мест в общественном секторе с 1964 г.

К концу 60-х – началу 70-х гг. XX в. были выявлены основные направления государственного вмешательства в сферу занятости, призванные смягчить остроту проблем, возникших на рынке труда. Это программа, во-первых, стимулирования роста занятости и увеличения рабочих мест; во-вторых, подготовки и переподготовки рабочей силы, в-третьих, содействия найму рабочей силы и, в-четвертых, выделения средств на пособия по безработице. Приоритетность выбора того или иного направления зависит от конкретной ситуации на рынке труда. Кроме того, существует комплекс мер косвенного регулирования рынка

труда: налоговая, денежно-кредитная, амортизационная политики государства. Меры косвенного регулирования рынка рабочей силы одновременно являются и мерами общеэкономического формирования. Они воздействуют на занятость через общеэкономическую конъюнктуру.

В нашей стране регулирование рынка труда не является сильной стороной деятельности правительства и не получило адекватного современному уровню социально-экономического

развития экономики отражения в правительственных документах. Кроме того, сложность проблемы усугубляется еще и тем, что рынок труда в России находится в стадии формирования. Пока еще в полной мере не функционируют ни организационно-правовой, ни социально-экономический механизмы его регулирования. В настоящее время в России идет активный поиск моделей регулирования рынка труда. Определение основных направлений, форм и методов регулирования рынка труда сдерживается неопределенностью конечных целей реформирования экономики, отсутствием окончательной стратегии экономического развития. Тем не менее уже сейчас становление и развитие рынка труда предопределили пересмотр трудового законодательства в вопросах найма и увольнения, ликвидации нерентабельных предприятий, а также разработку мер содействия эффективному использованию рабочей силы и защите от безработицы, усилению социальных гарантий.

Практика показывает, что нет и не может быть единой политики, проводимой на рынке труда. Общероссийский рынок труда выступает как совокупность региональных и локальных рынков с их специфическими проблемами, поэтому большое значение имеет региональное регулирование процессов распределения и использования рабочей силы. Изучение этих процессов и отечественной практики показывает, что рынок труда не может развиваться без самостоятельности региональных и местных органов управления в решении вопросов эффективного использования имеющихся кадров с учетом особенностей региона или отрасли, оказания помощи при трудоустройстве и переподготовке, расширения определенных льгот и компенсаций сверх установленного минимума. Как показывает опыт развитых стран, жесткая централизация сковывает развитие разнообразных и комплексных форм регулирования занятости, мешает своевременному учету специфических проблем отдельных отраслей и регионов. Учитывая многообразие региональных рынков, модель регулирования российского рынка труда должна исходить из многовариантности их форм и методов.

Очевидно, что решение проблем безработицы требует комплексного подхода, сочетания макроэкономической политики с мерами на уровне микроэкономики, общегосударственных действий – с местными инициативами. Центральные органы государственной власти должны были бы выступить гарантом обеспечения единого для всех регионов страны минимума социальных гарантий, права на профподготовку и переподготовку, на получение социальных компенсаций при высвобождении и вынужденной безработице. Передавая функции

местным органам, занимающимся непосредственно трудоустройством и социальной защитой безработных, государство должно гарантировать соблюдение законов и нормативных актов, регулирующих рынок труда. Особую значимость приобретают такие проблемы, как создание новых организационных структур занятости и рынка труда, выбор средств и методов регулирования занятости, соотношения государственных и частных инициатив, централизации и децентрализации в этой области.

Как показывает зарубежный опыт, одну из ключевых ролей в регулировании рынка труда играют государственные службы содействия найму. Основные функции службы занятости состоят в следующем: изучение конъюнктуры рынка труда и предоставление информации о ней, содействие в трудоустройстве, профессиональная ориентация и переподготовка безработных, выплата пособий по безработице, а также регистрация безработных и вакантных рабочих мест, тестирование лиц, желающих получить работу. В большинстве стран службы занятости являются государственными организациями. Вместе с тем наряду с государственными службами занятости функционирует большое число частных посреднических фирм. Так, в США действует около 15 тыс. таких фирм. Необходимость внедрения новых форм и методов регулирования занятости потребовала существенных изменений в структуре и функциях службы содействия найму. Так, например, в Канаде для улучшения обслуживания различных групп населения и различных районов были созданы новые типы центров содействия найму.

Государственная служба занятости населения в нашей стране образована на базе органов по трудоустройству, переобучению и профориентации населения для проведения единой государственной политики занятости населения на всей территории РФ. Государственная служба занятости руководствуется законом РСФСР от 19 апреля 1991 г. о занятости населения в РСФСР, другими законами, нормативными актами по вопросам труда и занятости населения.

Службы занятости – основные организационные структуры, осуществляющие на местах общегосударственную политику занятости развитых стран, свидетельствует о достаточно высокой результативности работы этих служб по снятию острых ситуаций на рынке. Современные службы занятости в нашей стране, кроме традиционных посреднических услуг, должны выполнять многие другие функции, отвечающие современным требованиям регулирования рынка: материальная поддержка и социальная

помощь безработным; организация общественных работ; участие в создании дополнительных рабочих мест; анализ рынка труда и представление предложений регулированию; участие в разработке государственных и региональных программ занятости для различных групп населения и оказание содействия по созданию МП и других форм предпринимательской деятельностно-стимулирование самозанятости, гибких нетрадиционных форм занятости.

Конкретный анализ опыта работы государства и служб занятости при изменении конъюнктуры рынка труда в результате социально-экономических преобразований показал, что деятельность вновь созданных служб занятости оказалась недостаточно эффективной, особенно по отношению к определенным группам населения, остро нуждающимся в трудоустройстве. Наименее результативным оно оказывается в отношении высококвалифицированных работников – специалистов и служащих. Как показал анализ, столь широкий спектр деятельности служб занятости и многообразие региональных рынков труда делают необходимым выбор наиболее эффективных мер регулирования рынка труда для того или иного региона, а также для определенных групп безработных с учетом их специфики.

8.3. Особенности регулирования рынка труда в России

Становление рыночных отношений привело к трансформации занятости и предопределило принципиально новую ситуацию на формирующемся рынке труда России. В условиях острейшего социально-экономического кризиса российскому обществу стали присущи трудоизбыточность и безработица в самых различных формах. В ходе реформ в стране произошло стихийное перераспределение трудовых ресурсов. Так, после 1992 г. из 23,5 млн человек, занятых в промышленности, 11,6 млн перешли в другие сферы деятельности, связанные прежде всего с самозанятостью и неформальной занятостью или работой в коммерческом секторе.

Происходит дальнейшее постоянное падение экономической активности населения. Численность экономически активного населения с конца 1993 г. по октябрь 1997 г. сократилась на 2,4 млн человек Сокращение экономически активного населения, как правило, происходило за счет традиционно уязвимых категорий работников – лиц предпенсионного возраста, инвалидов, женщин, молодежи. Изменения, которые происходят сегодня в сфере занятости (перераспределительные процессы в отраслевой, профессионально-квалификационной структуре занятых, появление новых форм занятости, рост безработицы), характеризуются сложностью, неоднозначностью и противоречивостью. Это требует дифференцированного подхода к регулированию занятости и рынка труда и обусловливает поиск наиболее эффективных форм и методов их регулирования. Поэтому в настоящее время возникла острая необходимость в обобщении и систематизации имеющегося опыта регулирования занятости и рынка труда.

При этом следует иметь в виду, что механическое копирование теоретических западных моделей и их практическое воплощение на российской почве не всегда оправданны. Однако некоторые программы и мероприятия по регулированию занятости могут быть использованы в российских условиях. Определение конкретных подходов к государственной политике в сфере занятости предполагает исследование складывающихся на рынке труда тенденций, анализ причин их формирования, а также выявление наиболее острых и разрушительных форм безработицы. Ситуация, складывающаяся на российском рынке труда, характеризуется значительным увеличением числа лиц,

длительное время не имеющих работы, и ростом их доли в общей численности безработных. Так, по данным Федеральной службы занятости (ФСЗ), доля безработных с периодом безработицы более одного года возросла с 9 % в 1994 г. до 15,7 % в 1996 г. и до 21,4 % в сентябре 1997 г. При этом официальные данные значительно занижают реальную численность длительно безработных и продолжительность безработицы.

В основе этой тенденции лежит взаимодействие экономических, демографических и социальных факторов. Оно же предопределяет и другой неблагоприятный сдвиг в структуре безработных в сторону социально уязвимых групп. По мере дальнейшего высвобождения работников и интенсивной текучести кадров, вызванных тяжелым финансовым положением большинства предприятий, безработица все больше принимает структурно-циклическую форму. При этом наблюдается постоянное увеличение ее продолжительности, накопление застойной безработицы среди работников старших возрастов, женщин, молодежи. Поскольку рост вынужденной незанятости данных категорий, как правило, сопровождается сокращением их способности к новому включению в трудовой процесс, то с большой долей вероятности можно предположить дальнейшее увеличение среднего времени поиска работы, связанное с разрушительными последствиями как для качества рабочей силы, так и для личности в целом. Это обусловливает необходимость приспособления политики занятости к постоянно меняющейся структуре безработицы.

Характеризуя вмешательство государства в функционирование рынка труда, можно классифицировать осуществляемые меры по разным признакам. Например, по направлениям регулирования выделяются меры социальные и экономические, по способу воздействия – меры прямого и косвенного влияния. К мерам прямого воздействия относятся: программы создания рабочих мест, программы в области образования, профессиональной подготовки и переподготовки, изменения в трудовом законодательстве, мероприятия в области региональной политики. К косвенным мерам относятся: денежно-кредитная и налоговая политика, субсидирование предпринимателей, трудоустраивающих безработных и организующих производственное обучение и переподготовку, а также другие меры общеэкономического характера. Если анализировать деятельность государства, то можно разграничить существующие меры по их влиянию на отдельные элементы рынка труда: на спрос и предложение, на заработную плату.

При разработке системы государственного регулирования

занятости населения огромное значение приобретают способы как прямого, так и косвенного экономического воздействия на процессы занятости населения и ситуацию на рынке труда для обеспечения комплексного применения и приоритетного использования тех форм и методов, которые в зависимости от характера проблемы и конкретных условий ее проявления позволяют достичь требуемого результата. Практика показывает: чем более оперативный и кратковременный характер носит та или иная проблема занятости, тем выше вероятность использования мер прямого административного воздействия для ее решения.

Сегодня необходимо, чтобы система государственного регулирования занятости населения и рынка труда была адекватна современным условиям переходной экономики и достаточно эффективно функционировала как на федеральном, так и на отраслевом и региональном уровнях. Эта система должна обеспечить решение как краткосрочных задач, так и проблем средне– и долгосрочного характера. Основная цель политики занятости в условиях глубочайшего социально-экономического кризиса – предотвращение массовой безработицы и смягчение ее социальных последствий.

В настоящее время система государственного регулирования занятости достаточно результативно действует лишь в краткосрочном периоде, на отраслевом и региональном уровнях. Изменения структуры безработицы в сторону увеличения доли социально уязвимых групп, охваченных наиболее острыми застойными формами безработицы, снижение способности этой возрастающей части населения к новому включению в трудовую жизнь в значительной степени обусловили первоочередную ориентацию политики занятости на определенный контингент безработных и на отдельные регионы с высокой концентрацией застойной безработицы. Этот подход, в частности, нашел отражение в Федеральной программе занятости и в ряде постановлений и нормативных актов, в которых делается акцент на селективный подход к различным группам безработных и отдельным регионам.

Контрольные вопросы

1. Что представляет собой рынок труда?
2. Что является механизмом регулирования рынка труда?
3. Какую роль в регулировании играет государство?
4. Назовите важнейший признак и характерную черту развитости рынка труда.
5. Перечислите основные направления и методы государственного регулирования.
6. Дайте определение службам занятости.
7. Перечислите комплекс мер, направленных на решение проблем занятости.
8. В чем различие между индивидуально-трудовой деятельностью и частной?
9. Каковы особенности регулирования рынка труда в РФ?
10. Какова система государственного регулирования занятости в настоящее время?

Тесты

1. Рынок труда представляет собой:

а) систему, в которой взаимодействуют работодатели и владельцы рабочей силы;

б) сферу, в которой происходит контакт продавцов и покупателей трудовых услуг, где происходит контакт продавцов и покупателей трудовых услуг;

в) экономическую свободу работодателей и работников; гибкую систему оплаты труда; свободное перемещение рабочей силы; миграционную мобильность;

г) все перечисленное.

2. Служба занятости – это:

а) изучение конъюнктуры рынка труда и предоставление информации о ней, содействие в трудоустройстве, профессиональная ориентация и переподготовка безработных, выплата пособий по безработице, а также регистрация безработных и вакантных рабочих мест, тестирование лиц, желающих получить работу;

б) основные организационные структуры, осуществляющие на местах общегосударственную политику занятости развитых стран, что свидетельствует о достаточно высокой результативности работы этих служб по снятию острых ситуаций на рынке;

в) дополнительная форма занятости по отношению к предприятиям государственного и негосударственного секторов;

г) нет правильного ответа.

3. Индивидуально-трудовая деятельность – это:

а) дополнительная форма занятости по отношению к предприятиям государственного и негосударственного секторов;

б) создание рабочих мест, программы в области образования, профессиональной подготовки и переподготовки, изменения в трудовом законодательстве, мероприятия в области региональной политики;

в) региональные программы развития самозанятости.

4. Система, в которой взаимодействуют работодатели и владельцы рабочей силы, называется:

а) рынок труда;

б) служба занятости;

в) спрос рабочей силы.

5. Количество работников, которые желают и могут предложить свои способности на рынке труда, называется:

а) предложением рабочей силы;

б) спросом рабочей силы.

6. Рычаги, позволяющие провести оценку стоимости разнокачественной рабочей силы, которая происходит на основе торга, переговоров между субъектами социально-трудовых отношений:

а) внешний рынок труда;

б) механизм рынка труда;

в) все перечисленное.

9. Государственное регулирование инвестиционной деятельности

9.1. Инвестиции как объект государственного регулирования

В развитии экономики любой страны важную роль играют инвестиции. От их объема, состояния инвестиционного процесса зависит решение многих социально-экономических задач, связанных с обеспечением экономического роста, соответствия структуры капитала и производства изменяющейся конъюнктуре рынка, роста жизненного уровня населения, конкурентоспособности хозяйствующих субъектов и страны в целом, макроэкономической стабильности.

Инвестиции – относительно новый для нашей экономики термин. В рамках централизованной плановой системы использовалось только одно понятие – «капитальные вложения», под которыми понимались все затраты на воспроизводство основных фондов, включая затраты на их ремонт.

В научной литературе эти два понятия трактуются по-разному. Традиционно под инвестициями принято понимать осуществление определенных экономических проектов в настоящем с расчетом получить доходы в будущем. Такой подход к пониманию инвестиций распространен в отечественной и зарубежной экономической литературе.

В широком смысле под инвестициями современная экономическая наука понимает затраты на производство и накопление средств производства и увеличение материальных запасов. А под средствами производства, инвестиционными товарами, капиталом – созданные человеком ресурсы, используемые для производства товаров и услуг, товары, которые непосредственно не удовлетворяют потребности человека.

Инвестиции, считает Э. Дж. Долан, совершаемые хозяйствующими субъектами, состоят из двух компонентов. Первый из них представляет собой инвестиции в основной капитал: приобретение вновь произведенных капитальных благ (производственное оборудование, здания производственного назначения, вычислительная техника и т. д.). Второй компонент – инвестиции в товарно-материальные запасы, представляющие собой накопление запасов сырья, подлежащего использованию в производственном процессе, и непроданных готовых товаров.

По мнению И.Т. Балабанова, инвестиции представляют собой применение финансовых ресурсов в форме долгосрочных вложений капитала. Похожее определение термина «инвестиции» дает А.С. Булатов. Инвестиции – сбережения, направляемые в

хозяйственную жизнь; вложения в капитал. А капитал, по его мнению, представляет собой экономический ресурс, определяемый как сумма материальных, денежных и интеллектуальных средств, используемых для предпринимательской деятельности.

Очевидно, что последние трактовки сущности инвестиций являются неполными, так как рассматривают ее лишь с одной стороны и не затрагивают всех аспектов этой экономической категории.

Например, Д. Стоун и К. Хитчинг считают, что инвестиции – это расход наличных денег или их эквивалента, с тем чтобы в будущем получить сумму, превышающую израсходованные средства. Вложение спекулятивно по своей природе.

Г.Б. Поляк определяет инвестиции как долгосрочные вложения средств в целях создания новых и модернизации действующих предприятий, освоения новейших технологий и техники, увеличения производства и получения прибыли.

Аналогичной позиции придерживается С.А. Жданов, который понимает инвестиции как долгосрочное вложение капитала в предприятие, дело, различные отрасли хозяйства с целью получения прибыли.

Но эти определения также не лишены определенного недостатка, связанного с тем, что инвестиции не всегда предназначены только для получения прибыли. Прямые инвестиции направляются и на строительство школ, больниц, на природоохранные сооружения и другие объекты, связанные с решением социальных проблем. Естественно, это касается в основном государственных и муниципальных инвестиций.

В Федеральном законе от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» инвестициями называются все виды имущественных и интеллектуальных ценностей, вкладываемые в объекты предпринимательской и других видов деятельности, в результате которой создается прибыль (доход) или достигается социальный эффект. Однако нетрудно заметить, что данная трактовка понятия «инвестиции» сформулирована в общем виде.

Учесть основные моменты вышеназванных определений термина «инвестиции» можно следующим образом. Под *инвестициями* в широком смысле необходимо понимать денежные средства, имущественные и интеллектуальные ценности государства, юридических и физических лиц, направляемые на создание предприятий, обновление основных фондов, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение

действующих предприятий, приобретение недвижимости, на решение социальных проблем, а также на приобретение акций, облигаций и других ценных бумаг и активов, в результате чего создается прибыль (доход) или достигается социально значимый эффект.

Таким образом, инвестиции – более широкое понятие, чем капитальные вложения. Термин инвестиции имеет финансовое и экономическое определение. Согласно финансовому определению, инвестиции – это все виды активов (средств), вкладываемых в хозяйственную деятельность в целях получения дохода. Экономическое определение формулируется следующим образом. Инвестиции – это расходы на создание, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение основного капитала, а также не связанные с этим изменения оборотного капитала.

Инвестиции принято делить на портфельные и реальные.

В зависимости от объекта инвестирования инвестиции делятся на производственные и финансовые. Производственные инвестиции представляют собой вложения средств в материальные и нематериальные активы предприятий. С их помощью обновляется действующее оборудование, расширяется производство, осуществляется научно-технический прогресс, готовятся кадры и развивается человеческий капитал, выполняются государственные инвестиционные программы и заказы. Финансовые инвестиции имеют целью капитализацию доходов, использование таких финансовых инструментов, как акции, облигации, банковские депозиты, сертификаты.

В международной статистической практике широко используется выделение в общем объеме инвестиций, предоставляемых государством или предприятиями одной страны другой, прямых и портфельных. Прямые инвестиции предполагают участие в их управлении или установление контроля над компанией за рубежом. Портфельными инвестициями называются вложения капиталов в иностранные облигации, ценные бумаги, акции зарубежных предприятий для получения дохода, а не установления контроля над хозяйственной деятельностью предприятия.

Инвестирование – сложный, многофакторный процесс. С его осуществлением связано решение многих макроэкономических задач. Оно невозможно только на базе рыночного саморегулирования. Рынок допускает множество провалов, которые можно ослабить или избежать, используя механизм государственного регулирования инвестиционного процесса.

В стабильной и развитой рыночной экономике, активно

использующей инновационные и информационные технологии, многие проблемы инвестирования решаются на основе рынка как саморегулирующейся системы. Совсем по-другому дело обстоит в странах с переходной экономикой, к которым относится и Россия. В них, как правило, еще отсутствуют многие условия для использования движущих сил рынка. Значительная часть экономических структур, возникших в ходе рыночной трансформации, находится в состоянии становления. В таких условиях опора только на рынок не обеспечивает необходимых возможностей для осуществления инвестиционного процесса. Необходимо сочетание рыночного механизма с макроэкономическим механизмом регулирования процесса формирования, распределения и использования инвестиционных ресурсов.

Рыночный механизм предполагает свободу хозяйственного выбора и свободу хозяйственного действия в соответствии с целями и задачами хозяйствующего субъекта. Государственное регулирование инвестиционного процесса призвано не отменять принципы и механизмы рыночного хозяйствования и не заменять их директивным управлением, а, напротив, способствовать созданию благоприятных условий для активизации инвестиционной деятельности хозяйствующих субъектов на основе рыночного механизма.

На деятельность государства по регулированию инвестиционного процесса оказывают влияние состояние и уровень развития рыночного хозяйства, степень его ориентированности на решение социальных целей и задач. Но во всех случаях это регулирование представляет собой сложный процесс, включающий цели, субъекты, объекты и средства этого регулирования.

Подчинение действий всех субъектов инвестиционного процесса общей цели государства, выражающей направленность социально-экономического развития страны, служит средством сочетания экономических интересов участников этого процесса, активизации их инвестиционной деятельности.

Положение об общей цели государственной инвестиционной политики как о системообразующем факторе предполагает разграничение стратегии и тактики в инвестиционном процессе. В стратегическом плане государственная инвестиционная политика призвана обеспечить устойчивый рост уровня жизни населения на основе мобилизации и рационального использования инвестиционных ресурсов. В краткосрочном периоде эта политика не исключает частных целей и задач, обусловленных конкретной текущей макроэкономической

ситуацией, неотложностью решения возникших проблем.

В выработке национальной инвестиционной стратегии ключевую роль играет установление разумных отношений государства и бизнеса.

Оно предполагает не прямое вмешательство государства в дела предприятий и предпринимателей, а координацию, содействие, формирование и наблюдение за правилами бизнеса. В рыночной экономике крупное, среднее, малое, в том числе и государственное предпринимательство – движущая сила экономического роста. Государство должно создавать условия для эффективной работы предпринимателей, устанавливать и поддерживать единые для всех правила хозяйственной деятельности.

Активная поддержка и снятие административных барьеров с предпринимательства всех форм и видов, его развитие составляют основу государственной инвестиционной политики. Этому должны быть подчинены правовая, налоговая, банковская, земельная реформы. Все они обеспечили бы существенное улучшение инвестиционного климата в стране, создание условий для притока инвестиционных ресурсов в экономику, активизацию инвестиционного процесса в национальном масштабе. Государство своим участием в инвестиционном процессе ставит целью создание такой системы условий и форм, которая ориентируется на выбор наиболее эффективных вариантов использования имеющихся инвестиционных ресурсов.

Важно при этом учитывать, что государственное участие в инвестиционной деятельности влечет за собой определенные расходы государства и органов управления различного уровня. Поэтому оно должно быть тщательно соразмерено с ожидаемыми результатами и подвергаться частому пересмотру для подтверждения его целесообразности и масштабов.

Экономическая роль государства в инвестиционном процессе определяется различными показателями. Среди них наиболее важны два – объем инвестиций в государственном секторе экономики и объем государственных инвестиций из федерального бюджета страны. Возможность и реальность участия государства в инвестиционном процессе обеспечиваются не только тем, что государство является крупным собственником и распоряжается значительной частью ВВП и имуществом государственных предприятий, а также тем, что в руках государства сосредоточены правовые рычаги и структуры, реализующие его функцию собственника.

Кроме прямого участия в инвестиционной деятельности государство может регулировать инвестиционный процесс.

Государственное регулирование инвестиционного процесса – это система мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых правомочными государственными учреждениями для стимулирования инвестиционной активности и на этой основе экономического роста. Сегодня инвестиции – неотъемлемый атрибут макроэкономического механизма регулирования экономики. Причем число и разнообразие форм и методов использования инвестиций как инструментов воздействия на макроэкономическую ситуацию за последние годы существенно возросли.

Государственный механизм регулирования инвестиционного процесса должен стать постоянным функционирующим механизмом в национальной экономике. Системы свободного рынка и директивного управления инвестиционным процессом изжили себя, и на смену им приходит система управления инвестициями, сочетающая рыночные и государственные методы регулирования. Поэтому задачи государственного регулирования инвестиционной деятельности – объединение преимуществ государственного регулирования инвестиций и рыночных преимуществ. Там, где рынок не может обеспечить оптимальное распределение инвестиционных ресурсов и, следовательно, терпит неудачу, рыночное саморегулирование инвестиционного процесса должно быть дополнено различными формами государственного участия. И наоборот, неэффективность государственных предприятий в инвестиционной сфере требует использования более гибких частных и смешанных форм инвестирования.

Концентрация производства и капитала, наличие крупных монополий и финансово-промышленных групп (ФПГ), успехи прогнозирования, компьютеризация и информатика усиливают необходимость и расширяют возможности государственного регулирования инвестиционной деятельности вплоть до учета размеров инвестиционного рынка, планомерного его регулирования в национальном масштабе.

В инвестиционной деятельности обе стороны – рынок и государство – значимы, и поэтому важно их оптимальное сочетание: нельзя абсолютизировать роль государства в инвестиционном процессе и недооценивать роль рыночных инструментов. Вместе с тем нельзя преувеличивать и возможности государства, не признавая роль саморегуляции и активизации инвестиционной деятельности. Разумный синтез государственного регулирования и механизма рынка позволяет решать основные инвестиционные задачи. Масштабы

государственного участия в инвестиционном процессе не могут быть чрезмерны. Они зависят как от экономического порядка (уровни экономического развития, инвестиционной активности), так и от национальной специфики (традиционная роль государства в обществе). Точно определить приоритет того или иного невозможно. С уверенностью можно сказать, что государственное регулирование рыночного механизма в инвестиционной деятельности оправданно и допустимо в таких масштабах, которые способствуют повышению ее активности. В любом случае государственное регулирование инвестиционной деятельности должно быть ограничено, и поэтому одна из основных задач в инвестиционной сфере – добиться оптимального соотношения государственного механизма регулирования и рыночной стихии. Перекос в ту или иную сторону неизбежно приводит к негативным результатам.

Не менее важна проблема активизации инвестиционной деятельности государства. Системой определенных мер в области бюджетной, финансовой, кредитной и фискальной политики государство пытается поддержать нормальное функционирование рыночного механизма в инвестиционной сфере, преодолеть последствия инвестиционного кризиса, обеспечить условия повышения инвестиционной активности. Для этого оно стимулирует совокупный спрос на инвестиции, регулирует банковский процент и налоговые ставки.

Через регулирование инвестиций государство оказывает воздействие на темпы и пропорции общественного производства, используя при этом финансовый и денежно-кредитный механизм. Например, для стимулирования частных инвестиций, осуществляемых за счет кредитов, государство покрывает часть ссудного процента за счет собственных средств. Такая политика требует от государства гораздо меньше ресурсов, чем если бы оно само занималось инвестированием проектов.

Вся деятельность государства в инвестиционной сфере в конечном счете должна быть направлена на обеспечение экономического роста, который осуществляется в интересах членов общества. Сфера государственного инвестирования достаточно широка, но в основном оно развито в таких отраслях, где срок окупаемости и капиталоемкость сравнительно высоки.

Проведение государственной инвестиционной политики требует согласованных действий всех участников – Правительства РФ, Федерального Собрания, субъектов Федерации, предприятий, инвестиционных и финансовых институтов, общественных организаций. Но на сегодняшний день такой согласованности нет.

Инвестиционная политика государства проводится административными структурами, подчинена достижению установленной на прочной научной базе цели и рассчитана на определенное время. Она предусматривает направление финансовых средств на воспроизводство в соответствии с интересами государства в данных социально-экономических условиях. За интересами государства стоят концентрированные интересы всего общества. Государство выступает от его имени, будучи наделенным политической властью, и обладает способностью реализовать свою волю в правовых актах, приоритетном финансировании и прочих средствах регулирования инвестиционного процесса. Государство должно являться субъектом первого уровня управления, тогда как инвестиционным фондам, банкам, корпорациям, концернам, акционерным обществам и прочим участникам инвестиционного процесса надлежит играть роль субъектов второго уровня, что, впрочем, отнюдь эту роль не принижает. Вторичность здесь касается, разумеется, лишь генеральной направленности действий, а не их масштаба, эффективности. Подобное распределение ролей следует к тому же обеспечивать не столько прямыми властными акциями государства (хотя они, конечно, не могут не приниматься во внимание), сколько действенностью устанавливаемых им правил экономического поведения.

Во многих работах в настоящее время поднимаются проблемы совершенствования инвестиционной политики и государственного регулирования инвестиционной деятельности. Особенность этих работ заключается в том, что авторами предлагаются различные подходы к решению этой важнейшей проблемы, а основная дискуссия ведется о роли государства в регулировании инвестиционной деятельности. Мнения специалистов по этому вопросу можно обобщить следующим образом.

1. Государство принимает на себя большую часть инвестиционных функций, включая и финансирование. Полагают, что государство должно осуществить переход к координации всех инвестиционных ресурсов и инвестиционных направлений основных групп инвесторов с целью проведения эффективной инвестиционной политики.

2. Государство определяет основные направления инвестиционной политики, но участвует в финансировании только наиболее важных инвестиционных программ. Общая точка зрения сводится к тому, что средства из бюджета должны направляться на финансирование только тех строек и объектов, ввод в действие которых позволит обеспечить выполнение

принятых государственных целевых программ структурной перестройки экономики России.

3. Государство предоставляет инвесторам значительную свободу действий, оставляя за собой лишь небольшую часть функций регулирования.

В последние годы наблюдается все более возрастающее внимание к проблеме управления инвестиционной сферой. Большая группа экономистов работает над проблемой определения инвестиционных приоритетов. Так как основа приоритетности состоит в выявлении наиболее перспективных направлений инвестирования и сосредоточении на них финансовых ресурсов, поэтому чем уже спектр направлений или чем меньше приоритетов, тем активнее и сильнее инвестиционная политика. И наоборот, чем больше приоритетов, тем пассивнее и слабее инвестиционная политика или тем меньше ее результативность.

9.2. Государственное финансирование инвестиций

До реформ управление инвестиционным процессом в России осуществлялось путем директивного централизованного планирования. Реформы привели к децентрализации управления инвестициями, демонтажу системы планирования, переходу к управлению на базе рыночных отношений. Но наряду с косвенным регулированием с помощью налоговых ставок, инвестиционных кредитов, бюджетных дотаций и ссуд государство обязано применять прямые методы управления государственными инвестициями.

Государство проводит инвестиционную политику, непосредственно управляя государственными инвестициями через министерства и ведомства, специально определяет порядок инвестирования за счет средств бюджета на основании президентских и правительственных программ. Перечень федеральных целевых программ и объем их финансирования из бюджета предусматриваются законом РФ о федеральном бюджете на очередной год. Крупные инвестиционные проекты подвергаются независимой экспертизе.

В настоящее время инвестиционной деятельностью в России управляет ряд министерств, ведомств, государственных организаций: Минэкономразвития, Минимущество, отраслевые министерства и ведомства, Государственная инвестиционная корпорация, Российская финансовая корпорация. Эти структуры участвуют в реализации инвестиционных проектов и подготавливают документацию для получения необходимых объемов инвестиций.

Государственные инвестиции сегодня составляют около 1 %, они направляются прежде всего на реализацию Федеральной инвестиционной программы: около 70 % – в социальную сферу, 20 % – на поддержку, стимулирование частных инвестиций, 10 % – в важнейшие производственные отрасли. Централизованные инвестиции меняют форму безвозвратного бюджетного финансирования на кредитование на возвратной и платной основе. Безвозвратное бюджетное финансирование сохраняется для объектов социальной направленности как не имеющих собственных источников финансирования.

Прямые государственные инвестиции за счет средств федерального бюджета направляются на развитие социального комплекса (образование, здравоохранение, культура, социальная

защита, средства массовой информации), жилье для малообеспеченных семей, на конверсию оборонной промышленности, финансирование проектов на конкурсной основе, поддержку угольной промышленности, оздоровление убыточных производств, экспортно-ориентированных отраслей.

Инвестиционные проекты могут реализовываться за счет средств от размещения ценных бумаг эмитентов. Из федерального бюджета выделяются средства на безвозвратной основе на строительство, техническое перевооружение и реконструкцию негосударственным коммерческим организациям при условии увеличения доли собственности России в уставном капитале таких организаций путем передачи в федеральную собственность по номинальной стоимости дополнительного пакета акций на сумму предоставленных средств, а также при наличии экономического обоснования и необходимой проектно-сметной документации. Ряд направлений инвестиций финансируется на условиях возвратности и платности.

Размещение централизованных инвестиционных ресурсов производится на конкурсной основе. При Минэкономразвития России образована Комиссия по инвестиционным конкурсам.

При ухудшении ситуации в области государственных инвестиций применяется государственное стимулирование частных инвестиций – предоставление государственных гарантий инвесторам, участвующий в реализации инвестиционных проектов реального сектора экономики. На эти цели в 1999 г. было предусмотрено 50 млрд руб. Государственная поддержка должна была быть сосредоточена в первую очередь на проектах, обеспечивающих производство жизненно необходимых товаров, а также импортозамещающей, высокотехнологичной и наиболее эффективной экспортно ориентированной продукции, имеющей зарубежные аналоги.

Государство поддерживает инвестиционные проекты по приоритетным направлениям научно-технического прогресса. В этих целях создан Федеральный фонд производственных инвестиций. Основные задачи фонда – участие в разработке, экспертизе, конкурсном отборе и реализации инновационных проектов, подготовка и освоение производств принципиально новых видов продукции и технологий путем финансирования строительства и технического перевооружения объектов, создания уникальных установок. В Федеральной инвестиционной программе для фонда отдельной строкой выделяются государственные инвестиции в размере 1,5 % государственных централизованных капитальных вложений. Инвестиции фонда направляются на поддержку тех проектов, которые не включены в

состав федеральных целевых программ. Финансирование осуществляется как на возвратной, так и на безвозвратной основе.

Разработку и реализацию инвестиционных проектов, повышение наукоемкости производственной сферы обеспечивают инжиниринговые центры. В стране создается их межрегиональная и межотраслевая сеть. Утверждена федеральная целевая программа «Российская инжиниринговая сеть технических нововведений». Из федерального бюджета выделяются средства на финансирование мероприятий «Инжиниринг-сеть России».

Строительство объектов для федеральных государственных нужд осуществляется на основе заключения и исполнения государственных контрактов. При формировании государственной инвестиционной программы на очередной год Минэкономразвития России предусматривает капитальные вложения по вновь начинаемым стройкам и уточняет их по переходящим стройкам с учетом прогноза индекса цен на строительную продукцию. Минфин России выделяет средства на финансирование капитальных вложений исходя из их плановых направлений. Государственные заказчики подают заявки на средства, выделяемые из федерального бюджета на возвратной и безвозвратной основе. Включение вновь начинаемых строек и объектов капитальных вложений по годам на весь период строительства – государственная гарантия непрерывности их финансирования до завершения строительства в установленные сроки.

Основные функции Государственной инвестиционной корпорации – экспертиза, конкурсный отбор и реализация инвестиционных проектов за счет централизованных капитальных вложений, выделяемых Правительством РФ, а также кредитов Центрального банка, привлеченных и собственных средств. Корпорация выступает гарантом иностранных и отечественных инвесторов, участников внешнеэкономической деятельности по торговле стратегическими материалами.

Важная задача корпорации – делегирование государственных функций стратегического инвестора частному капиталу, размещение бюджетных средств на рыночных принципах по критериям высокой прибыльности вкладываемого капитала, рациональное сочетание бюджетных и частных источников финансирования.

Программным документом, определяющим курс выхода из инвестиционного кризиса и условия для активной инвестиционной деятельности в стране, является Комплексная программа стимулирования отечественных и иностранных инвестиций в экономику России. Она характеризует сложившуюся

ситуацию в инвестиционной сфере, содержит предпосылки роста инвестиций и задачи по их стимулированию, пути создания благоприятного инвестиционного климата, направления поддержки инвестиционной деятельности, организационно-правовые условия инвестирования. Важно также, что в программе выделен специальный раздел по снижению трансакционных издержек инвесторов, не относящихся к прямым затратам на реализацию конкретных проектов.

Такой подход к использованию ограниченных государственных средств на финансирование инвестиций рационален. Он не противоречит государственной поддержке частных инвесторов, которые рискуют собственным капиталом и не могут допустить его неэффективное использование.

В настоящее время реализуется, прежде всего, подход, предусматривающий государственное участие (до 20 %) в финансировании инвестиций по проектам, прошедшим конкурсный отбор. Условия участия в конкурсе предусматривают сроки окупаемости вложений до двух лет, при этом должно быть доказано, что выпускаемая продукция обеспечена платежеспособным спросом. Средства частного инвестора-собственника должны составлять не менее 20 % (остальное может покрываться за счет кредита).

Государственные гарантии рассматриваются многими инвесторами как наиболее предпочтительная форма государственной поддержки. Они пока не получили реализации, кроме отдельных случаев, связанных с международными соглашениями. В соответствии с разработанными условиями эти гарантии не будут охватывать всей суммы риска, но в отношении определенной части его предусматривается возврат ресурсов в случае срыва высокоэффективного инвестиционного проекта, прошедшего сертификацию, по независящим от инвестора причинам. При этом инвестор, в свою очередь, должен представить встречные гарантии обязательства, включая залоговые. За счет бюджетных и внебюджетных источников намечается создание Фонда государственных гарантий высокоэффективных проектов на основе организации залоговой системы, отвечающей требованиям мирового уровня.

Важное значение имеет такой инструмент государственной поддержки инвесторов, как бюджет развития. В нем сосредоточена только часть ресурсов, выделяемых государством на инвестиционные цели. Финансовые ресурсы, необходимые для выполнения государством социальных обязательств, – строительство социально значимых и дорогостоящих инфраструктурных объектов, обслуживание технически сложных

систем (атомные электростанции, аэронавигация) – обеспечиваются по обычной схеме через текущий бюджет.

Построение бюджета развития базируется на следующих основных положениях:

✓ использование заемных средств для финансирования инвестиционных проектов, эффективность которых гарантирует возврат заемных средств;

✓ отделение финансирования исполнения бюджета развития от текущего бюджета;

✓ гарантирование непрерывности финансирования;

✓ создание механизма реализации бюджета развития, позволяющего индуцировать инвестиции через механизм гарантий, предоставляемых на конкурсной основе инвестором в пользу кредитующих банков, и путем наделения органа управления бюджетом развития собственными средствами.

Источники формирования бюджета развития – связанные иностранные инвестиционные кредиты под гарантии Правительства РФ (при связанном кредитовании государство не переводит заемщику бюджетные средства, а оплачивает товары и услуги, требуемые для реализации проекта, на условиях тендера среди поставщиков), инвестиционные кредиты Мирового банка реконструкции и развития и Европейского банка реконструкции и развития, средства из источников внутреннего заимствования на инвестиционные цели.

Ключевым моментом является то, что за бюджетом развития в законодательном порядке закрепляется определенная возрастающая по годам доля источников финансирования дефицита федерального бюджета. Другой источник доходов бюджета развития – возврат в него с процентами ранее предоставленных средств.

Эффективность средств бюджета развития обеспечивается конкурсным отбором финансируемых проектов и надежностью вложения финансовых средств. Реализация бюджета развития осуществляется на основе принципа проектного финансирования.

Государство за счет средств бюджета развития дает гарантии коммерческому банку на финансирование инвестиционного проекта в размере до 40 % ссужаемых инвестору средств. Такое ограничение предопределяется необходимостью адекватной ответственности банка за выбор клиента и проверку экономической эффективности проекта. Проводимая государством политика по внедрению бюджета развития и последовательное снижение ставки банковского кредита позволяют обеспечить рост инвестиций в реальном секторе экономики.

Бюджет развития – это финансовая система государства, построенная на привлечении внешних и внутренних ресурсов для финансирования инвестиционных программ. Он представляет собой экономическую систему постоянного действия, построенную на систематическом возобновлении кредитных ресурсов. Бюджет развития предполагает объемы и направления инвестиций, обеспечивающие стабильное формирование и расходование федерального бюджета без превышения долговых обязательств над финансовыми возможностями страны.

Объемы бюджета развития определяются Правительством РФ исходя из потребностей в инвестициях. Бюджет развития и инвестиционная программа рассматриваются Федеральной инвестиционной комиссией и утверждаются ежегодно.

Поддержка со стороны государства может быть оказана российским инвесторам, каждый из которых вкладывает в свой проект собственные средства в денежной форме в размере как минимум 20 % стоимости проекта. Государство может либо предоставить такому инвестору (по его выбору) кредит по льготной процентной ставке, либо выкупить у него соответствующую часть пакета акций. Размер такой поддержки – от 50 % для проектов, реализующих патенты российского происхождения, правом пользования которых обладают российские инвесторы, до 20 % – для обычных проектов.

Принципиальная особенность бюджета развития как источника финансирования капиталовложений состоит прежде всего в том, что формирование его доходной части не зависит от сбора налогов в силу ее привязки к долговым инструментам правительства. Такого рода займы будут выплачены с доходов от проектов, на финансирование которых они пойдут и не станут бременем для будущих поколений.

Закрепление за бюджетом развития строго определенных источников доходов позволяет сделать независимым поступление средств в бюджет развития от успеха или неуспеха в сборе налогов и обязательных платежей, а также исключить расходную часть бюджета развития из секвестра, что значительно повышает надежность непрерывного финансирования проектов, отобранных по конкурсу.

Существенное новшество бюджета развития – механизм гарантий, устраняющий одно из серьезных препятствий для получения долгосрочных кредитов – отсутствие высоколиквидного обеспечения. Для резкого снижения инвестиционных рисков, связанных с вложением крупных средств на длительный срок, государство предоставляет кредитору, вкладывающему в инвестиционный проект 20 % средств в

денежной форме, гарантию возврата кредитору до 40 % не выплаченного ему основного долга.

9.3. Основные направления государственного регулирования инвестиций

Восстановление и развитие реального сектора экономики невозможны без долгосрочных инвестиций, которые неосуществимы без законодательства, определяющего национальный правовой режим инвестиционной деятельности и регламентирующего принципы и механизм взаимоотношений инвесторов с государственными органами, с одной стороны, а также с иными участниками экономических отношений и субъектами хозяйствования – с другой.

Однако разные реципиенты инвестиций (государственные и частные предприятия), разные источники инвестиций (средства бюджета и собственные средства частных инвесторов), разное происхождение инвестиций (отечественные и иностранные инвесторы), разные цели и способы инвестирования (на кредитной основе и путем вкладов в основной капитал реципиента) – все это затрудняет создание режима инвестиций с помощью однородных правовых механизмов, т. е. в рамках и средствами какой-либо одной отрасли законодательства. Этим объясняется многочисленность и разнообразие правовых норм и актов российского законодательства, регулирующих инвестиционный процесс.

Существующее законодательство, определяющее правовой режим инвестиционного процесса, – один из важнейших факторов активизации инвестиционной деятельности. Правовую базу деятельности хозяйствующих субъектов в инвестиционной сфере обеспечивает государство. Оно в лице его органов разрабатывает и принимает законодательные акты, регулирующие инвестиционную деятельность в стране и ставящие субъекты инвестиционного процесса в равные условия. Государство определяет права и формы собственности, правила ведения инвестиционной деятельности, устанавливает условия заключения и выполнения контрактов, предупреждает злоупотребления на инвестиционном рынке, обеспечивает защиту инвесторов. Государство не только определяет условия инвестиционной деятельности, но и защищает их, предоставляя такую защиту через суд. Если один из субъектов инвестиционного процесса нарушает контракт, то другой должен иметь возможность обратиться к государству за защитой.

Определение и защита правил инвестиционной деятельности

– это не только право, но и обязанность государства. Для контроля за соблюдением законов создаются специальные органы, предупреждающие злоупотребление, обеспечивающие защиту инвесторам, принимающие действенные меры к нарушителям.

В развитом рыночном хозяйстве правовая основа инвестиционной деятельности представляет собой целостную систему взаимодополняющих, внутренне непротиворечивых законов, являющихся своеобразным кодексом государственного регулирования инвестиционного процесса. Хозяйственное законодательство должно четко определять права собственности и гарантии соблюдения контрактов, регламентировать деятельность формирующихся инвестиционных институтов, содержать правовые основы по защите прав инвесторов.

Особенно важна стабильность системы. Постоянные и существенные изменения в законодательстве оказывают дестабилизирующее воздействие на инвестиционную деятельность, формируя у инвесторов чувство неуверенности в завтрашнем дне. Обеспечение правовой базы инвестиционного процесса реализуется путем контроля за применением действующего законодательства и внесения в него частичных корректировок. Но прежде чем вносить коррективы в правовые нормы инвестирования, необходимо каждый раз соизмерять предполагаемый положительный эффект от таких изменений с ущербом от действующих норм и правил, что особенно важно для России.

Общеправовую основу государственного регулирования инвестиционной деятельности в России составляет система законодательных и подзаконных актов, содержащих нормы прежде всего гражданского, административного и финансового права. Гражданский кодекс Российской Федерации основывается на признании равенства участников, регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободе договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечении прав на судебную защиту.

Для правовой базы в сфере регулирования инвестиционной деятельности характерен единый правовой режим функционирования на российском рынке как отечественных, так и иностранных инвесторов. Базовым нормативным актом, регулирующим в России собственно инвестиционную деятельность, служит Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР».

Правовое регулирование инвестиционной деятельности основывается на комплексе мер налоговой, кредитной, бюджетной политики, взаимосвязанных и взаимообусловленных при их реализации, и четкой системе организации и управления инвестиционным процессом со стороны государственных органов. На сегодняшний день ими создана правовая база, включающая более 30 документов, охватывающих все основные аспекты инвестиционной деятельности: по иностранным инвестициям, налогообложению, конкурсному размещению централизованных инвестиционных ресурсов, бюджету развития, лизингу.

Государственное регулирование инвестиционной деятельности требует формирования соответствующей системы управления в виде специально уполномоченных органов, прежде всего в системе исполнительной власти. В большинстве стран этим занимается часто единственное правительственное ведомство с широкими полномочиями, включая право предоставления определенных льгот иностранным инвесторам.

В России государственное управление инвестиционной деятельностью пока распределяется между большим числом федеральных министерств и ведомств. Поэтому практически любое решение, касающееся серьезных инвестиционных проектов, в той или иной форме стимулирующее приток инвестиций в экономику страны, может по-прежнему келейно вырабатываться и приниматься в тиши правительственных и ведомственных кабинетов. В результате российское инвестиционное законодательство оказалось раздробленным и внутренне противоречивым. В этой связи часто меняющиеся правила игры для инвестирования частного зарубежного и отечественного капитала в России лишают уверенности серьезных инвесторов в стабильности российского законодательства, так как не обеспечивают гарантий правовой защиты их интересов при осуществлении долго– и краткосрочных вложений.

За годы экономических реформ в России практически с нуля была заложена и продолжает формироваться вполне цивилизованная система правового регулирования инвестиционной деятельности, определяющая правила и механизмы отношений государства с отечественными и зарубежными инвесторами. В то же время сложилась и система федеральных органов государственного регулирования и инвестиционной сферы. При этом функции государственного регулирования и координации инвестиционной деятельности в России в настоящее время рассредоточены между многими федеральными органами, каждый из которых реализует их в пределах своей компетенции и по своим направлениям.

Для целенаправленного и крупномасштабного привлечения инвестиций в российскую экономику существенными являются три условия:

1) разработка государственной инвестиционной политики, отвечающей долгосрочным национальным интересам, не подверженной сиюминутной политической конъюнктуре, волюнтаризму и непрофессионализму при принятии решений по ее реализации;

2) наличие ограниченного числа субъектов – государственных органов, прежде всего федерального уровня, с ясными и четко определенными полномочиями и обязанностями по формированию, координации и обеспечению инвестиционной политики;

3) существование полноценного и непротиворечивого законодательства, обеспечивающего стабильное и рассчитанное на длительную перспективу регулирование правил работы на российском инвестиционном рынке.

В инвестиционной деятельности от желания и воли инвесторов зависит очень многое. Но это вовсе не значит, что они делают все, что хотят. Свобода для инвесторов означает, во-первых, равные для них возможности, т. е. право для каждого начинать инвестиционную деятельность в соответствии со своими возможностями и интересами и беспрепятственно осуществлять ее в рамках закона, во-вторых, конкуренцию на инвестиционном рынке и эффективное распределение и использование инвестиционных ресурсов. Экономическая свобода, однако, отнюдь не предполагает отсутствия правовых, социальных и иных разумных ограничений на инвестиционную деятельность. Инвестиционные отношения закрепляются в структуре прав и через систему стимулов определяют поведение инвесторов в инвестиционной сфере. Поэтому законодательная основа общества – важная предпосылка становления инвестиционного рынка и одновременно следствие его развития.

В инвестиционной сфере, как и во всех остальных сферах экономической деятельности, необходимо соблюдение определенных общественных правил, чтобы разнообразные поступки инвесторов не привели к хаосу в инвестиционной деятельности, а превратились в стройную логическую совокупность инвестиционных процессов, способствующих стабилизации и росту экономики в целом. Эти правила возникают и изменяются в процессе экономического развития, устанавливаются общепринятой практикой или в административном порядке государством.

Одно из главных условий функционирования

инвестиционной сферы – понимание, общественное признание этих правил и их обязательное соблюдение. Наиболее устойчивой инвестиционной сферой можно назвать ту, которая самовоспроизводится и при помощи экономических методов стимулирования и принуждения заставляет всех без исключения четко соблюдать ее правила. Такие правила называются инвестиционными институтами, а совокупность инвестиционных институтов представляет собой институциональную среду.

Понятие «институт» занимает чрезвычайно важное место в современном инвестиционном процессе. Нередко в понятие «институт» включают и экономические организации, и учреждения, например, такие как правительство, парламент, центральный банк, министерства, службы, комиссии. В некоторой степени это оправданно, поскольку все законы, распоряжения, указы, инструкции, нормативные акты, приказы исходят из этих ведомств, которые затем доводятся до инвесторов.

Но понятие «институт» более широкое. Институты – это и правила, по которым инвесторы взаимодействуют друг с другом и осуществляют инвестиционную деятельность. Совокупность правил образует инвестиционную среду. Поэтому когда говорят об институциональной среде, то фактически подразумевают соответствующую совокупность инвестиционных институтов. Система инвестиционных институтов по содержанию близка к понятию «рамочные условия инвестиционной деятельности».

Инвестиционные институты ограничивают и определяют поведение инвесторов в инвестиционной сфере, и поэтому институты часто называют «правилами игры». Причем эти «правила» заданы извне, инвесторы никак не могут их менять по своему усмотрению.

Инвестиционных институтов очень много. Важнейшим из них является договор – институт сделки, представляющий собой двух– или многостороннее соглашение, где оговорены права и обязанности его участников, направленные на установление, изменение или прекращение прав и обязанностей. Договор регулирует поведение контрагентов по определенным, известным этим контрагентам правилам, в соответствии с логикой инвестиционной деятельности, которой они заняты.

Другой вид инвестиционного института – право собственности, санкционирующее поведение инвесторов в инвестиционной сфере в отношении тех или иных инвестиционных товаров.

Для современной институциональной среды характерны две особенности. Первая связана с асимметрией информации в инвестиционном процессе, которая заключается в том, что один

инвестор располагает заведомо большей информацией, чем другой. Вследствие этого партнер принимает решение на основе неполного и неточного знания инвестиционной обстановки. Для того чтобы упростить информационный обмен между инвесторами и внешним миром, необходимы устойчивые правила инвестиционной деятельности. Как раз для этого и создаются инвестиционные институты, т. е. правила и нормы. Знание и соблюдение этих правил облегчают взаимодействие между инвесторами в современной экономической жизни.

Вторая характерная особенность инвестиционной сферы – деперсонификация участников инвестиционного процесса. В отличие от прошлых времен, когда инвесторы действовали в рамках сравнительно небольших сообществ и часто были лично знакомы друг с другом, сейчас они разделены большими расстояниями и обычно не только не знают друг друга, но даже и не стремятся к установлению личных контактов. Участники инвестиционного процесса в таком случае как бы обезличиваются. Поэтому по-новому приходится решать проблему соблюдения контрактов, т. е. другим путем необходимо вести борьбу с возможными нарушениями одной или обеими сторонами условий инвестиционных соглашений. Если раньше выполнение соглашений обеспечивалось специальными органами административно-территориальных единиц, а также традициями и личным отношением, то теперь для этого требуется система хорошо отработанных и единых для больших территорий законов и механизмов принуждения к исполнению законов со стороны государства.

В высокоразвитых рыночных экономиках институциональная среда инвестиционной деятельности, сформировавшаяся в результате многовековой эволюции, чрезвычайно сложна. В этом ее достоинство. В такой среде инвесторы хорошо взаимодействуют, законодательство подробно регулирует весь спектр инвестиционной деятельности. Существует огромное разнообразие инвестиционных организаций, специализирующихся на узких направлениях инвестиционной деятельности. В этих условиях инвесторы функционируют в институциональной среде легко и свободно, что значительно облегчает им инвестиционную деятельность.

Накапливающиеся изменения в экономике обусловливают изменение правил и норм в инвестиционной сфере. В решении вопросов, связанных с изменениями институциональной среды, велика роль государства. Оно, с одной стороны, выступает как субъект инвестиционной деятельности. С другой стороны, государство наделено правом и обязанностью устанавливать и

защищать обязательные для других субъектов инвестиционного рынка условия инвестиционной деятельности.

Формирование эффективной системы инвестиционных институтов – дело довольно сложное. Они призваны обслуживать инвесторов, создавать наиболее благоприятные условия для их деятельности. Но в действительности функционирование банков, фондового рынка и других элементов институциональной среды может вступать в явное противоречие с их основополагающими функциями, стать тормозом развития реального сектора экономики, активизации инвестиционной деятельности.

В системе мер по регулированию инвестиционной деятельности приоритетное значение имеет разработка государственной инвестиционной стратегии и настройка всей системы государственного регулирования на ее реализацию. Не имея основательно проработанной и четкой долгосрочной инвестиционной стратегии развития, государство вынуждено решать лишь текущие вопросы, подменять долгосрочные задачи краткосрочными.

Долгосрочные цели социально-экономического развития далеко не всегда совпадают с краткосрочными целями. Это несовпадение особенно характерно для периодов глубокого и долговременного трансформационного сдвига, в который вступила российская экономика. Чтобы добиться коренного перелома в социально-экономическом развитии страны, необходимо создание долгосрочной инвестиционной стратегии, предусматривающей существенный рост инвестиций, стимулирование деловой активности в реальном секторе экономики, активное использование для этого бюджетно-налоговых, денежно-кредитных рычагов при жестком соблюдении социальных параметров. Все это возможно только при значительном усилении властных регулирующих функций государства.

Средне– и долгосрочная инвестиционная стратегия призвана реализовать национально-экономические интересы России, обеспечить устойчивый рост жизненного уровня населения на основе экономического роста и повышения конкурентоспособности экономики страны. Она должна содержать комплекс мер, направленных на мобилизацию всех имеющихся национальных инвестиционных ресурсов, привлечение иностранного капитала и их рациональное распределение и использование. На реализацию этих мер должны быть направлены все инструменты бюджетной, налоговой, кредитной, валютной, денежной политики государства. Учитывая то, что Россия не прошла стадию ресурсосбережения, механизм

государственного регулирования инвестиционной деятельности должен быть направлен на него. Средне– и долгосрочная инвестиционная стратегия России должна максимально учитывать современную глобализацию мировой экономики. Глобализация приводит к возрастанию роли инновационного сектора экономики, снижению стоимости капитала традиционных отраслей и особенно природно-сырьевых сфер. В этих условиях национальная инвестиционная стратегия должна быть ориентирована на развитие инновационного сектора экономики и отраслей, продукция которых является социальным благом и сырьем для инновационного сектора, на науку, образование, культуру. Тем более что в России существует большой задел в науке и технологии и очень высокий уровень образования.

Средне– и долгосрочная стратегия России призвана превратить инновационный сектор в основной источник доходов. Только на этой основе Россия сможет включиться на равных началах в распределение мирового дохода, интегрироваться в мировую экономику.

Сегодня в Западной Европе и Северной Америке создан мощный инновационный сектор, позволяющий им изымать огромную природно-ресурсную ренту, получать достаточно высокие сверхприбыли. Чтобы Россия не превратилась окончательно в донора этой ренты и сверхприбыли, требуется продуманная и обоснованная инвестиционная стратегия, выступающая основным инструментом регулирования инвестиционной деятельности. Сердцевина этой стратегии – создание благоприятного инвестиционного режима в стране.

Контрольные вопросы

1. Раскройте понятие инвестиций и определите их классификацию.
2. Дайте определение понятию «инвестирование».
3. Охарактеризуйте роль государства в инвестиционном процессе и как он развивался.
4. Раскройте правовую основу государственного регулирования инвестиционной деятельности.
5. Охарактеризуйте функционирование инвестиционной сферы.
6. В чем заключается проблема инвестиций в условиях рыночной экономики?

Тесты

1. Какие инвестиции предполагают вложение средств в материальные активы предприятия:

а) производственные;

б) финансовые;

в) портфельные?

2. Инвестиции – это:

а) денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта;

б) все виды имущественных и интеллектуальных ценностей, вкладываемые в объекты предпринимательской и других видов деятельности, в результате которой создается прибыль (доход) или достигается социальный эффект;

в) расходы на создание, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение основного капитала, а также не связанные с этим изменения оборотного капитала;

г) все перечисленное.

3. Инвестиции принято делить:

а) на активные и пассивные;

б) портфельные и реальные;

в) прямые и косвенные.

4. Экономическая роль государства в инвестиционном процессе определяется:

а) объемом инвестиций в государственном секторе экономики;

б) объемом государственных инвестиций из федерального бюджета страны;

в) все перечисленное.

5. Роль государства в регулировании инвестиционной деятельности заключается в том, что:

а) государство принимает на себя большую часть инвестиционных функций, включая и финансирование;

б) государство определяет основные направления инвестиционной политики, но участвует в финансировании только наиболее важных инвестиционных программ;

в) государство предоставляет инвесторам значительную свободу действий, оставляя за собой лишь небольшую часть функций регулирования;

г) все перечисленное.

10. Макроэкономическое регулирование и система национальных счетов

10.1. Понятие системы национальных счетов

Процесс экономических и политических преобразований в России потребовал адекватных изменений в экономико-статистической информации перехода от методологии и показателей, сложившихся в условиях централизованной плановой (командной) экономики, к принципам, отвечающим требованиям рыночного хозяйства. В результате финансовых кризисов вскрылись недостатки бухгалтерской отчетности и аудита, что делало еще более необходимым переход на международные стандарты финансовой отчетности. Значимость своевременных достоверных финансовых отчетов для защиты интересов инвесторов никогда не была столь очевидной, как в настоящее время. Финансовым рынкам Азии и России преподан горький урок, который в мировой практике повторялся уже много раз: инвесторы впадают в панику при поступлении неожиданных плохих новостей.

Интегрирование российской экономики в мировую осуществляется не только путем развития рыночных отношений, разработки новых принципов налоговой политики, улучшения отношений собственности, но и на основе изучения и использования международной системы учета и отчетности (МСУиО), стандартов бухгалтерского учета и отчетности, системы национального счетоводства, рекомендаций и положений межправительственных и профессиональных организаций по совершенствованию бухгалтерского учета.

Система национальных счетов (СНС) – это адекватный рыночной экономике национальный учет, начинающийся на уровне предприятия и завершающийся на макроэкономическом уровне системой взаимосвязанных, взаимоувязанных статистических показателей. Система представляет собой набор счетов и балансовых таблиц, характеризующих результаты экономической деятельности, структуру экономики и важнейшие взаимосвязи в национальном хозяйстве.

Система национальных счетов дает описание финансовых потоков, характеризующих деятельность всех экономических агентов – резидентов от момента производства до момента конечного потребления или создания разных видов накопления.

Каждой стадии процесса воспроизводства (производства, первичного распределения доходов, вторичного распределения доходов, использования доходов на конечное потребление и

накопление) соответствует специальный счет или группа счетов.

Счет представляет собой таблицу, включающую две совокупности показателей, характеризующих: ресурсы и их использование. В каждом счете соблюдается равенство (равновесие) между объемом ресурсов и их использованием, которое, как правило, достигается с помощью балансирующей статьи.

Балансирующие статьи имеют самостоятельное значение, но в то же время служат для увязки счетов в единую систему.

Составление основных счетов СНС, последовательно отражающих движение финансовых потоков и стоимости товаров и услуг через все стадии воспроизводственного цикла, завершается разработкой балансовых таблиц (балансов), характеризующих наличие национального богатства на начало и конец периода и его изменение в течение данного периода.

Система национальных счетов методологически и информационно связана с другими разделами социально-экономической статистики. Методология построения СНС определяет, в частности, методологию исчисления показателей статистики финансов. В то же время данные статистики финансов используются в расчетах показателей СНС.

Система национальных счетов позволяет решать следующие основные задачи: исчисление обобщающих статистических показателей, характеризующих результаты экономической деятельности; исследование динамики макроэкономических показателей; анализ макроэкономических пропорций.

Взаимосвязь показателей СНС составляет основу моделирования макроэкономических процессов.

Данные системы национальных счетов и построенные на их основе модели применяются для обоснования управленческих и финансовых решений на всех уровнях экономики: макро-, мезо– и микроуровне.

Система национальных счетов начала зарождаться и сформировалась в 40-50-е гг. XX в. В развитых странах в ответ на потребность органов государственного управления в макроэкономической информации для разработки экономической политики, программ и мер по государственному регулированию рыночной экономики. Необходимость в таком регулировании стала особенно очевидной после экономического кризиса 1929–1933 гг.

Другое событие, стимулировавшее разработку СНС, – Вторая мировая война. После ее окончания органы государственного управления наиболее развитых стран стали ощущать потребность в систематизированной макроэкономической информации для

определения приоритетов и направлений в экономической политике, для переориентации военной экономики, экономического роста.

В связи с деятельностью транснациональных корпораций (ТНК) возникла необходимость создания международных бухгалтерских стандартов. ТНК работают в странах, различающихся между собой системами бухгалтерского учета. После Второй мировой войны большой вклад в развитие теории и методологии СНС стали вносить международные экономические организации (ООН, ОЭСР и др.). В 1973 г. был создан Комитет по международным бухгалтерским стандартам, куда в настоящее время входят 97 бухгалтерских организаций из71 страны.

Основные цели Комитета по международным бухгалтерским стандартам состоят в разработке и опубликовании наиболее важных стандартов финансового учета; содействии их распространению; помощи в совершенствовании бухгалтерского законодательства в странах.

В 1977 г. организована Международная федерация бухгалтеров, цель которой – совершенствовать и распространять в мировом сообществе международные бухгалтерские стандарты. В 1982 г. при ООН создана межправительственная рабочая группа экспертов по международным стандартам учета и отчетности, которая в настоящее время является единственной официально признанной организацией, выпускающей международные стандарты по бухгалтерскому учету.

Организуя международное экономическое сотрудничество, международные экономические организации испытывают потребность в сравнимых макроэкономических данных, занимаются разработкой международных стандартов, которые представляют собой перечень норм учета, разработанных для улучшения и гармонизации учетных систем разных стран. Это своего рода идеал, к которому необходимо стремиться.

Международные организации, с одной стороны, содействуют внедрению СНС в различных странах мира, а с другой стороны, обеспечивают основу для сбора и публикации сравнительных данных о ВВП и других важных показателях СНС. Среди специализированных международных организаций, влияющих на развитие бухгалтерского учета, выделим следующие:

✓ Международный комитет стандартизации бухгалтерского учета (International Accounting Standards Cofflfflittee – IASC);

✓ Международная федерация бухгалтеров (International Federation of Accountants – IFAC);

✓ Европейский союз бухгалтеров-экспертов (Union Europienne des Experts Cofflptables Econoffliques et Financiers – UES);

✓ ОЭСР (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD);

✓ Конфедерация бухгалтеров Азиатского и Тихоокеанского регионов;

✓ Межамериканская бухгалтерская ассоциация;

✓ Африканский совет по бухгалтерскому учету.

Таким образом, СНС прежде всего связана с обслуживанием органов государственного и межгосударственного регулирования. Ее задача состоит в том, чтобы обеспечить взаимосвязанное описание различных аспектов экономического процесса на макроуровне, систематизировать и упорядочить наиболее важные показатели таким образом, чтобы облегчить принятие решений по вопросам формирования экономической политики.

10.2. Основные показатели. Методика расчета

Важными понятиями СНС являются также «поток» и «запасы». Показатели потоков характеризуют величины экономических процессов за определенный период, а показатели запасов – состояние объекта на конкретную дату – начало или конец рассматриваемого времени.

Потоки вызывают изменения в запасах. Между показателями потоков и запасов существует следующая взаимосвязь: величина запаса на конец периода равна величине запаса на начало периода плюс (или минус) поток. Например, величина запаса капитала в конце года может быть рассчитана как сумма его величины на начало года и потока чистых инвестиций за год.

Взаимосвязь запасов и потоков составляет основу исходной макроэкономической модели круговых потоков, или кругооборота продукции, доходов и расходов, применяемой в описании и анализе макроэкономических процессов.

В СНС проводится различие между потоками товаров и услуг и потоками доходов: движение товаров и услуг и движение доходов отражается в различных счетах и таблицах. При этом разграничиваются доходы, полученные от производства товаров и услуг, и доходы, полученные в результате перераспределительных процессов. Кроме того, в СНС различают текущие и единовременные (капитальные) затраты: они также отражаются в различных счетах и таблицах.

Одной из основополагающих категорий СНС является экономическая операция, под которой понимается экономический поток, представляющий собой взаимодействие двух институциональных единиц, осуществляемое по взаимному соглашению. Большинство операций предполагает наличие встречных потоков между участниками, т. е. одна сторона предоставляет другой стороне товар, услугу, труд или актив, а взамен получает компенсацию. Действия, предпринимаемые одной экономической единицей в одностороннем порядке, но оказывающие воздействия на другие единицы без их согласия, не являются операциями и относятся в СНС к другим потокам.

Операции без компенсаций, т. е. без встречного потока товаров, услуг и т. д., – это трансферты. Иными словами, трансферт представляет собой операцию, когда одна институциональная единица предоставляет товар, услуги, финансовый или нефинансовый актив другой единице, не

получая от нее возмещения в виде товара, услуги или актива.

Основными принципами и правилами отражения экономических операций в СНС являются бухгалтерский принцип двойной записи каждой операции и правило учета операций по начисленным, а не по фактически полученным суммам.

Международный методологический стандарт СНС-93 рекомендует использовать следующую систему цен для оценки результатов экономических операций: рыночные цены конечного потребителя, цены производителя и основные цены.

Товары и услуги, использованные на цели конечного и промежуточного (производственного) потребления, а также на цели накопления, оценивают в рыночных ценах конечного потребителя, включающих все налоги на продукты, торговые и транспортные наценки.

Валовой внутренний продукт, представляющий собой стоимость конечных товаров и услуг, оценивается в ценах конечного потребителя.

Выпуск товаров и услуг оценивается в ценах производителя или в основных ценах. Цены производителя (в отличие от цен конечного потребителя) не включают торгово-транспортных наценок и налога на добавленную стоимость (НДС). Основные цены (в отличие от цены производителя) не включают никаких налогов на продукты, но учитывают субсидии на продукты.

Взаимосвязь цены конечного потребителя, цены производителя и основной цены может быть представлена следующим образом:

Цена конечного потребителя – НДС – Налоги на импорт – Торгово-транспортная наценка = Цена производителя;

Цена производителя – Налоги на продукты, включенные в цену производителя (за исключением налогов на импорт) + Субсидии на продукты = Основная цена.

В СНС используется несколько классификаций.

Первая классификация – группировка хозяйственных единиц по отраслям. Она применяется для изучения процессов производства и осуществляется в соответствии с Международной стандартной классификацией отраслей экономики (МСОК). В нашей стране в целях гармонизации отечественных классификаций с международными классификационными стандартами разработан Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, продуктов и услуг (ОКДП). В

группировке хозяйственных единиц по отраслям единицей классификации является заведение – предприятие или его часть, занятое преимущественно одним видом производственной деятельности (с точки зрения характера производимых товаров и услуг, направления их использования, характера технологического процесса), по которой имеется статистическая информация о затратах и выпуске продукции. Соответственно отрасль определяется как совокупность заведений с однородным производством.

Вторым типом классификации при построении СНС является группировка единиц по институциональным секторам. Она осуществляется с целью исследования потоков доходов и расходов, финансовых активов и пассивов. Классификационной единицей в секторной группировке является институциональная единица – хозяйственная единица, которая ведет полный набор бухгалтерских счетов, может самостоятельно принимать решение и распоряжаться своими материальными и финансовыми ресурсами. Исключение составляют считающиеся институциональными единицами домашние хозяйства. Они не ведут счетов, но могут распоряжаться своими ресурсами, от своего имени владеть активами и принимать обязательства и являются хозяйствующими субъектами.

В соответствии с типами экономического поведения институциональные единицы группируются по шести секторам: «Нефинансовые предприятия»; «Финансовые учреждения»; «Государственные учреждения»; «Некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства»; «Домашние хозяйства»; «Остальной мир».

Сектор «Нефинансовые предприятия» охватывает институциональные единицы, основной функцией которых является производство товаров и нефинансовых услуг для продажи по ценам, позволяющим получить прибыль. Ресурсы этих единиц формируются главным образом за счет поступлений от реализации произведенных товаров и услуг. В этот сектор входят нефинансовые предприятия независимо от форм собственности (государственные, частные, коллективные и т. д.).

В сектор «Финансовые учреждения» входят институциональные единицы, занятые финансовыми операциями и операциями по страхованию на коммерческой основе независимо от форм собственности.

Под финансовыми операциями на коммерческой основе понимается деятельность коммерческих кредитных учреждений, осуществляющих преимущественно финансовое посредничество и вспомогательную финансовую деятельность. Ресурсы этих единиц

образуются в основном за счет принятых обязательств и полученных процентов.

К страховым учреждениям относят государственные и частные страховые компании, занимающиеся всеми видами страхования. Их ресурсы складываются в основном за счет страховых премий.

Сектор «Государственные учреждения» включает институциональные единицы, занятые предоставлением нерыночных услуг, которые предназначены для индивидуального и коллективного потребления. Кроме того, важнейшей функцией государственных учреждений является перераспределение национального дохода и богатства. К этому сектору относятся финансируемые из бюджета государственные учреждения (в области управления, финансов, регулирования и прогнозирования экономики, научно-исследовательской деятельности, обороны, поддержания внутреннего порядка, защиты окружающей среды и т. п.).

В данный сектор входят также государственные внебюджетные фонды. Ресурсы этих институциональных единиц образуются за счет обязательных платежей, производимых учреждениями, предприятиями, организациями и физическими лицами, принадлежащими к другим секторам, а также за счет доходов от собственности.

Сектор «Некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства», включает институциональные единицы, которые предоставляют индивидуальные услуги домашним хозяйствам в области здравоохранения, образования, культуры, искусства, религии, отдыха, развлечений и обеспечивают коллективные потребности домашних хозяйств (например, политические партии, профсоюзные организации, различные общества, спортивные организации, клубы и т. д.). Ресурсы этих организаций складываются в основном из взносов, пожертвований, дарений и доходов от собственности.

В секторе «Домашние хозяйства» институциональной единицей является домашнее хозяйство – физическое лицо или группа лиц, являющихся резидентами, живущих вместе и имеющих общий бюджет. Все домашние хозяйства являются потребителями, а некоторые занимаются и производственной деятельностью в форме некорпоративных предприятий (личные подсобные хозяйства, индивидуальная предпринимательская деятельность без образования юридического лица). Товары и услуги производятся домашними хозяйствами как для собственного потребления, так и для реализации. Производственную деятельность домашнего хозяйства

невозможно ни с юридической, ни с экономической точки зрения отделить от самого домашнего хозяйства. Ресурсы данного сектора составляют: оплата труда наемных работников, трансфертные платежи (пенсии, пособия, стипендии), предпринимательский доход, доходы от собственности (проценты по вкладам и др.).

Сектор «Остальной мир» состоит из резидентов других стран, которые заняты операциями с резидентами данной страны. Его счета обеспечивают обобщенный обзор экономических отношений, связывающих национальную экономику данной страны с «остальным миром».

Третьей важнейшей группировкой, используемой в СНС, является классификация экономических операций.

Операции с товарами и услугами относятся к процессу производства, обмена и использования товаров и услуг в отраслях и секторах экономики. Они включают операции с товарами и услугами, произведенными в данном периоде и ранее.

Операции с доходами – операции, которые осуществляются для распределения и перераспределения добавленной стоимости отечественных хозяйственных единиц и зарубежных производителей, а также для перераспределения доходов.

Операции с финансовыми инструментами – приобретение финансовых активов и принятие финансовых обязательств институциональными единицами в различных секторах экономики.

Для анализа экономической деятельности страны система обобщающих статистических показателей, характеризующих группы экономических операций, представляется в виде определенного набора счетов и таблиц (табл. 10.1).

СНС-93 предполагает составление следующих основных счетов: товаров и услуг; производства; образования, распределения, перераспределения и использования доходов; операций с капиталом; финансового счета. Их можно сгруппировать следующим образом:

✓ счета для пяти институциональных секторов внутренней экономики; счета для отраслей экономики;

✓ сводные (консолидированные) счета для экономики в целом;

✓ счета для отдельных видов экономических операций;

✓ счета «остального мира».

Одна из основополагающих идей СНС, как отмечалось, состоит в упорядочении информации о различных аспектах экономического процесса таким образом, чтобы обеспечить выявление общей картины и главных результатов экономического

процесса, а также структуры экономики. Назовем наиболее важные классификации СНС: институционных единиц по секторам экономики: отраслей экономики; экономических операций; активов и пассивов; товаров и услуг; расходов органов государственного управления по назначению расходов; налогов и субсидий.

Таблица 10.1

Основные сводные счета внутренней экономики и счета «остального мира»

Счет	Балансирующая статья
Счета внутренней экономики	
0. Счет товаров и услуг	Счет балансируется по определению
I. Счет производства	Валовой внутренний продукт в рыночных ценах Чистый внутренний продукт в рыночных ценах
II. Счета распределения и использования доходов II. 1. Счета первичного распределения доходов	
II. 1.1. Счет образования доходов	Валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы Чистая прибыль экономики и чистые смешанные доходы
II. 1.2. Счет распределения первичных доходов	Валовой национальный доход Чистый национальный доход
II. 2. Счет вторичного распределения доходов	Валовой располагаемый доход Чистый располагаемый доход
II. 3. Счет перераспределения доходов в натуральной форме	Валовой располагаемый доход Чистый располагаемый доход
II. 4. Счета использования доходов:	
II. 4.1. Счет использования располагаемого дохода	Валовое сбережение Чистое сбережение
II. 4.2. Счет использования скорректированного располагаемого дохода	Валовое сбережение Чистое сбережение
III. Счета накопления	
III. 1. Счет операций с капиталом	Чистое кредитование (+) / чистое заимствование (–)
III. 2. Финансовый счет	-//-
III. 3. Счета других изменений в активах	Изменения в чистой стоимости капитала, обусловленные другими изменениями в активах
IV. Балансы активов и пассивов	
IV. 1. Начальный баланс активов и пассивов	Чистая стоимость капитала
IV. 2. Изменения в балансе активов и пассивов	Изменения в чистой стоимости капитала
IV. 3. Заключительный баланс активов и пассивов	
Счета «остального мира» (счета внешних операций)	
I. Счет внешних операций с товарами и услугами	Сальдо внешних операций с товарами и услугами
II. Счет внешних первичных доходов и текущих трансфертов	Сальдо по текущим внешним операциям

III. Счета накоплений по внешним операциям	
III. 1. Счет операций с капиталом	Чистое кредитование (+) / чистое заимствование (–)
III. 2. Финансовый счет	-//-
III. 3. Счета других изменений в активах	Изменения чистой стоимости капитала, обусловленные другими изменениями в активах
IV. Балансы активов и пассивов	
IV. 1. Начальный баланс активов и пассивов	Чистая стоимость капитала
IV. 2. Изменения в балансе активов и пассивов	Изменения в чистой стоимости капитала
IV. 3. Заключительный баланс активов и пассивов	Чистая стоимость капитала

Рассмотрим по порядку эти основные классификации.

Классификация институционных единиц по секторам – одна из центральных в СНС. Единица классификации – так называемая институционная единица, т. е. хозяйствующий субъект. Существуют два типа институционных единиц: юридические лица (предприятия, корпорации, квазикорпорации, государственные учреждения, банки и страховые компании, общественные организации и др.) и домашние хозяйства. Последние рассматриваются как самостоятельные институционные единицы, так как они являются центрами принятия экономических решений, определяющих их поведение. Институционные единицы группируются в сектора экономики (институционные сектора). Сектора представляют собой группы институционных единиц, однородных с точки зрения выполняемых ими функций в экономическом процессе и способа финансирования затрат. С позиций этих двух критериев СНС различает пять секторов:

1) нефинансовых корпораций и квазикорпораций (т. е. единиц, сходных с корпорациями, но формально не имеющих статус корпораций);

2) финансовых корпораций и квазикорпораций;

3) государственного управления;

4) домашних хозяйств;

5) некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства.

В сектор нефинансовых корпораций включаются предприятия, корпорации и квазикорпорации, которые производят нефинансовые товары и услуги для продажи их на рынке по ценам, более или менее возмещающим издержки производства и обеспечивающим прибыль.

В этот сектор включаются частные и государственные корпорации и предприятия, совместные предприятия, а также предприятия, полностью находящиеся под контролем иностранного капитала. Единицы, входящие в этот сектор,

возмещают свои издержки за счет выручки от продажи товаров и услуг на рынке.

Сектор финансовых корпораций и квазикорпораций включает банки, страховые компании, инвестиционные фонды и другие финансовые учреждения, основной функцией которых является финансовое посредничество. Последнее состоит в том, чтобы находить на финансовом рынке свободные денежные средства, аккумулировать их, перерабатывать их в форму, удобную для инвесторов, и предоставлять инвесторам по ценам (ставкам), складывающимся на рынке. Другими словами, основная функция финансовых корпораций заключается в том, чтобы быть посредниками между теми, кто сберегает, и теми, кто инвестирует. Финансовые корпорации финансируют свои издержки главным образом за счет разницы между процентами, получаемыми за предоставленные ресурсы, и процентами, уплачиваемыми за привлеченные ресурсы.

Сектор государственного управления включает бюджетные государственные учреждения, главной функцией которых является перераспределение доходов и богатства, а также предоставление нерыночных услуг как обществу в целом, так и отдельным его членам (или группам членов). Эти функции органы государственного управления осуществляют с целью реализации социально-экономической политики, которая, как правило, предусматривает оказание помощи определенным социальным группам населения (малоимущим, пенсионерам, инвалидам, студентам и пр.), а также недопущения чрезмерных разрывов в уровнях доходов наименее и наиболее обеспеченных слоев общества. Органы государственного управления финансируют свои издержки за счет налогов, но также частично за счет доходов от собственности, которой они располагают.

Сектор домашних хозяйств включает домашние хозяйства, т. е. единицы в основном потребительного характера, и мелкие некорпорированные предприятия, владельцами которых выступают домашние хозяйства (например, мелкие фермы, небольшие магазины, рестораны, мастерские и т. д.). В этот же сектор включаются лица свободных профессий. Предполагается, что они являются собственниками некорпорированных предприятий, состоящих из одного лица. Объединение домашних хозяйств и некорпорированных предприятий, собственниками которых оказываются домашние хозяйства, аргументируется соображениями практического характера, в частности тем, что бюджет домашних хозяйств и некорпорированных предприятий часто един

и трудно обособить один от другого. На практике, однако,

некоторые страны оставляют в секторе домашних хозяйств только сами домашние хозяйства, а некорпорированные предприятия относят к сектору корпораций. К сектору домашних хозяйств относятся также собственники жилья, в котором они сами проживают. Выше отмечалось, что жилищные услуги, оказываемые собственниками жилья самим себе, рассматриваются как производство для собственного потребления, аналогично потреблению овощей из собственного огорода фермером или другим производителем. Платная наемная прислуга (садовники, шоферы, повара) рассматриваются как члены тех домашних хозяйств, где они работают. Свои издержки единицы, входящие в сектор домашних хозяйств, финансируют за счет оплаты труда, доходов от собственности, перераспределительных поступлений (пенсий, пособий и пр.), а также за счет выручки от реализации продукции некорпорированных предприятий, которые входят в этот сектор.

Сектор некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства, включает общественные, политические, профсоюзные, религиозные организации, главная функция которых состоит в оказании нерыночных услуг членам этих организаций. Единицы, входящие в этот сектор, финансируют свои издержки за счет взносов, доходов от собственности, пожертвований.

Такова секторальная классификация. Она характеризует организационную структуру современной рыночной экономики.

Следует отметить, что все институционные единицы (т. е. юридические лица и домашние хозяйства), группируемые в сектора, являются так называемыми резидентами данной страны. Под резидентом понимают институционные единицы, которые связаны с территорией данной страны экономическим интересом в течение относительно длительного периода (обычно год или больше). Таким образом, понятие резидента не имеет ничего общего с понятием национальности или гражданства. На практике резидентами данной страны выступают все предприятия, организации и учреждения, функционирующие на территории данной страны, независимо от того, контролируются ли они иностранным капиталом или нет. Более сложно определение резидентства в отношении отдельных лиц. Резидентами данной страны в соответствии с общим определением являются дипломаты, проживающие за границей (независимо от срока пребывания), лица, находящиеся за границей во временной командировке (меньше года), туристы, студенты, которые учатся за границей (независимо от срока учебы). Однако резидентами данной страны не могут быть

иностранные дипломаты, туристы, студенты, лица, находящиеся в краткой командировке, военнослужащие других стран, обслуживающие военные базы на территории данной страны.

В СНС для каждого сектора предусмотрен набор стандартных счетов, записи в которых отражают различные аспекты экономического процесса, взаимосвязи с другими секторами, а также с остальным миром.

Следующая классификация СНС – *классификация отраслей экономики.* Единицей отраслевой классификации служит так называемое заведение, т. е. единица, относительно однородная с точки зрения производимой продукции, применяемой технологии и структуры затрат и находящаяся в одном месте, о которой на практике может быть получена информация. В качестве заведения может выступать либо предприятие (если оно достаточно однородно), либо отдельные подразделения предприятия, отвечающие приведенному выше определению. Например, в составе промышленного предприятия, как правило, в качестве отдельного заведения можно обособить строительную деятельность, жилищно-коммунальное хозяйство, подсобное сельское хозяйство и т. д. Заведения не являются институционными единицами, они не распоряжаются доходами и активами, не принимают экономических и финансовых решений.

В СНС для отраслей также предусмотрены счета, в которых регистрируются операции, связанные с производством и образованием доходов. Однако СНС не предусматривает для отраслей счетов, предназначенных для характеристики других аспектов экономического процесса.

Отраслевая классификация в СНС образована в соответствии с Международной стандартной классификацией всех видов экономической деятельности по отраслям народного хозяйства (МСОК) (третье издание, одобренное Статистической комиссией ООН в 1993 г.). Важная классификация СНС – это классификация экономических операций. Все экономические операции делятся в СНС на следующие группы:

– операции с товарами и услугами (производство и использование на различные цели товаров и услуг);

– операции с доходами (распределение и перераспределение доходов);

– операции с финансовыми инструментами (приобретение финансовых активов, принятие финансовых обязательств, например займы, кредиты, прирост депозитов в банках и пр.);

– прочие операции, характеризующие изменение активов в результате экстраординарных событий (пожары, наводнения, катастрофы и др.).

Последняя группа, строго говоря, не имеет отношения к операциям, которые предполагают добровольное взаимодействие двух или

более партнеров. Поэтому четвертая группа представляет собой записи в «счетах прочих изменений активов», предусмотренных в СНС для отражения такого рода изменений в активах.

Запасы – это наличие активов по состоянию на ту или иную дату, в СНС предусмотрена следующая классификация активов.

I. Нефинансовые активы (1 + 2).

1. Произведенные активы (1.1 + 1.2).

1.1. Материальные активы (1.1.1 + 1.1.2 + 1.1.3).

1.1.1. Основные фонды.

1.1.2. Оборотные материальные средства.

1.1.3. Ценности, активы, обладающие способностью сохранять стоимость в течение относительно длительного периода времени.

1.2. Нематериальные активы (1.2.1).

1.2.1. Основные фонды (1.2.1.1 + 1.2.1.2 + 1.2.1.3).

1.2.1.1. Затраты на геологоразведку.

1.2.1.2. Программное обеспечение.

1.2.1.3. Оригиналы художественных и литературных произведений.

2. Непроизведенные активы (2.1 + 2.2).

2.1. Материальные активы (2.1.1 + 2.1.2).

2.1.1. Земля.

2.1.2. Природные ископаемые.

2.2. Нематериальные активы (патенты, авторские права, лицензии и пр.).

II. Финансовые активы (1+2 + 3 + 4 + 5 + 6 + 7).

1. Монетарное золото и специальные права заимствования.

2. Депозиты и наличные деньги.

3. Ценные бумаги (кроме акций).

4. Акции и другие формы акционерного капитала.

5. Займы и кредиты.

6. Технические резервы страховых компаний.

7. Прочая кредиторская/дебиторская задолженность.

III. Все активы (I + II).

Активы регистрируют в особых счетах СНС, которые называются балансом активов и пассивов. Активы оцениваются по рыночным восстановительным ценам. Классификации активов соответствует симметричная классификация пассивов. Единственным исключением является монетарное золото, которое рассматривается только как актив, которому не противостоит пассив.

Следующая классификация СНС – *классификация товаров и услуг по основным группам товаров и услуг*. Она соответствует Международной центральной классификации продуктов, одобренной Статистической комиссией ООН в 1993 г.

Важной в СНС является классификация расходов органов государственного управления по назначению расходов. В ней предусмотрены такие рубрики, как общее управление, оборона, просвещение, здравоохранение и т. д. Эта классификация позволяет разграничить потребление органов государственного управления на коллективное и индивидуальное потребление.

Выше мы уже касались вопроса о классификации налогов. Теперь рассмотрим этот вопрос подробнее. В СНС проводится различие между текущими и капитальными налогами, между налогами на производство и импорт, с одной стороны, и налогами на доходы и собственность – с другой. Налоги на производство и импорт рассматриваются в СНС ООН 1993 г. как первичные доходы органов государственного управления; налоги на доход и собственность трактуются как перераспределительные платежи.

Налоги на производство и импорт, в свою очередь, подразделяются на две группы: налоги на продукты и прочие налоги на производство. Это различие важно в контексте оценки валового выпуска. Налоги на продукты (кроме налога на добавленную стоимость и импорт) входят в состав добавленной стоимости по ценам производителей, но не включаются в состав добавленной стоимости в оценке по основным ценам. Прочие налоги на производство выступают элементом добавленной стоимости как в ценах производителей, так и в основных ценах. Ни те, ни другие налоги не являются элементом факторной стоимости.

Налоги классифицируются следующим образом.

I. Текущие налоги (1 + 2).

1. Налоги на производство и импорт (1.1 + 1.2).

1.1. Налоги на продукты (НДС, акцизы, налоги на продажи и др.).

1.2. Прочие налоги на производство (налоги на землю, здания, фонд оплаты труда, транспортные средства и др.).

2. Налоги на доход и собственность (налоги на прибыль, подоходные налоги, налоги на собственность, не используемую в производстве).

II. Капитальные налоги (налоги на наследство, налоги на дарение собственности и другие налоги на операции с капиталом).

III. Все налоги (I + II).

Как было отмечено выше, субсидии, т. е. платежи из бюджета, предприятиям, имеющие целью возместить убытки, возникающие вследствие политики цен, а также производимые для оказания воздействия на уровень производства, в известном смысле являются негативными налогами на производство и импорт. Поэтому классификация субсидий на производство симметрична классификации налогов на производство и импорт. Другими словами, в СНС проводится различие между субсидиями на продукты (которые более или менее пропорциональны количеству или стоимости произведенных или реализованных товаров) и прочими субсидиями на производство (которые более или менее пропорциональны субсидируемым факторам на производство).

Субсидии на продукты, как указывалось, включаются в добавленную стоимость в основных ценах, но не входят в добавленную стоимость в ценах производителя. Все субсидии на производство включаются в так называемую факторную стоимость, которая исключает все налоги на производство.

Таковы важнейшие классификации СНС. Перейдем к рассмотрению основных показателей СНС, часто именуемых агрегатами.

Центральным показателем СНС является валовой внутренний продукт (ВВП). Он характеризует стоимость конечных товаров и услуг в ценах конечного покупателя, произведенных резидентами данной страны за тот или иной период времени. В этом определении ключевые слова – конечные товары и услуги. Это означает, что в состав ВВП входят товары, которые использованы на конечное потребление, накопление и экспорт, и не включаются промежуточные товары и услуги, израсходованные в процессе производства в виде сырья, материалов, топлива, энергии и т. п. Включение в ВВП промежуточных продуктов означало бы повторный счет, так как стоимость промежуточных продуктов входит в состав стоимости конечных товаров и услуг. Например, стоимость проката входит в стоимость машин и оборудования, стоимость зерна входит в стоимость хлеба и т. д.

Другое важное слово в определении ВВП – валовой. Этот термин означает, что при исчислении ВВП из стоимости не вычитается потребление основного капитала. В принципе для получения точного измерения результатов производства, для чего, собственно, и рассчитывается ВВП, следовало бы исключить не только промежуточные продукты, но и потребление основного капитала, которое с экономической точки зрения аналогично расходу промежуточных товаров и услуг. Однако на практике статистикам трудно исчислить потребление основного капитала

так, как это требуется в СНС, т. е. в оценке по восстановительным ценам. Подобные трудности связаны с тем, что данные бухгалтерского учета о потреблении основного капитала не соответствуют определениям СНС: как правило, амортизация основных фондов в бухгалтерском учете оценена по первоначальной, а не по восстановительной стоимости, как этого требует СНС; кроме того, амортизация в бухгалтерском учете может быть исчислена на основе методов ускоренной амортизации, которые неприемлемы в СНС. Таким образом, если бы удалось получить данные о потреблении основного капитала в соответствии с требованиями СНС, то тогда можно было бы рассчитать более точный показатель результатов экономического производства – чистый внутренний продукт. В принципе он предусмотрен схемой СНС, однако на практике статистики вынуждены использовать ВВП. Наконец, следует еще раз подчеркнуть, что ВВП – результат производственной деятельности предприятий, организаций и учреждений, являющихся резидентами данной страны. Однако не все работники этих предприятий, организаций и учреждений оказываются резидентами данной страны.

Следующий важный показатель СНС – *национальный доход.* Он может быть исчислен на валовой или чистой основе (т. е. до или после вычета потребления основного капитала).

Национальный доход – это сумма первичных доходов, полученных резидентами данной страны; первичные доходы включают оплату труда, прибыль, доходы от собственности, налоги на производство и импорт.

Национальный доход отличается от внутреннего продукта на величину сальдо первичных доходов, полученных из-за границы (или переданных за границу). Таким образом, национальный доход отличается от внутреннего продукта с точки зрения содержания и количественно. С точки зрения содержания различие между этими показателями состоит в том, что внутренний продукт (валовой или чистый) характеризует поток товаров и услуг (конечных), а национальный доход характеризует поток доходов (первичных). С количественной точки зрения национальный доход отличается от внутреннего продукта на величину сальдо первичных доходов, полученных из-за границы (или переданных за границу).

Третий значимый показатель СНС – *национальный располагаемый доход (валовой или чистый).* Он отличается от национального дохода на сальдо текущих перераспределительных платежей (текущих трансфертов), полученных из-за границы (или переданных за границу). К трансфертам относятся: гуманитарная

помощь, налоги, штрафы, подарки родственников, постоянно проживающих за границей и т. п. Национальный располагаемый доход (валовой или чистый) распадается на национальное конечное потребление и национальное сбережение. Национальное конечное потребление включает расходы:

✓ на конечное потребление домашних хозяйств;

✓ расходы на конечное потребление органов государственного управления;

✓ расходы на конечное потребление некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства.

Расходы на конечное потребление домашних хозяйств состоят из покупок домашними хозяйствами потребительских товаров и услуг (кроме покупки домов и квартир), стоимости потребительских товаров, поступивших домашним хозяйствам в натуральной форме (например, оплата труда в натуральной форме, поступление продукции из собственного хозяйства фермеров и т. д.), а также стоимости жилищных услуг, оказываемых владельцами домов и квартир для собственного потребления.

Расходы на конечное потребление органов государственного управления представляют собой стоимость нерыночных услуг, произведенных органами государственного управления, плюс их покупки товаров для передачи домашним хозяйствами эту категорию не включаются частичные платежи домашних хозяйств за услуги органов государственного управления, которые в основном имеют нерыночный характер.

Расходы на конечное потребление органов государственного управления подразделяются на две основные группы:

1) расходы на коллективное потребление (расходы на общее управление, оборону, науку и т. д.);

2) расходы на индивидуальное потребление (здравоохранение, просвещение, культура, искусство и т. д.).

Расходы на конечное потребление некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства, равны стоимости нерыночных услуг, произведенных этими организациями. В СНС условно считается, что все расходы на конечное потребление частных некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства, являются расходами на индивидуальное потребление.

Следует отметить, что в СНС проводится различие между двумя концепциями конечного потребления: первая – это концепция расходов, описанная нами выше; вторая концепция носит название фактического конечного потребления. Первая концепция имеет дело с институционными единицами, которые

производят расходы на конечное потребление, а вторая концепция (фактическое потребление) связана с институционными единицами, которые извлекают выгоду из расходов на конечное потребление. Например, некоторые расходы на просвещение осуществляют органы государственного управления, а выгоду от них получают домашние хозяйства. Фактическое конечное потребление домашних хозяйств равно сумме расходов на конечное потребление плюс расходы на индивидуальное конечное потребление органов государственного управления плюс расходы на конечное потребление некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства. Фактическое конечное потребление органов государственного управления равно их расходам на коллективное потребление. Таким образом, общая сумма расходов на конечное потребление для экономики в целом равна общей сумме фактического потребления. Две концепции конечного потребления служат разным направлениям и целям экономического анализа.

Сбережение – важнейшая категория СНС. Сбережение представляет ту часть располагаемого дохода, которая не израсходована на конечное потребление и может быть обращена на цели финансирования накопления. Не следует смешивать сбережения, как они определены в СНС, с приростом денежной наличности и депозитами в банках. Различия между этими категориями состоят в следующем. Сбережение, в определении СНС, может включать прирост и других финансовых активов, а также может быть направлено на прирост материальных активов. Прирост же денежной наличности и депозитов в банках может быть обеспечен не только за счет сбережения, но и за счет принятия финансового обязательства, например за счет займов, кредитов и т. п. Кроме того, прирост денежной наличности и депозитов бывает результатом простой смены формы активов, а не сбережения ресурсов. Например, если некто продал свой дом, а деньги положил в банк, мы имеем прирост депозитов, но сбережения (в определении СНС) нет.

Сбережение – самый важный источник финансирования инвестиций. Другой источник – капитальные трансферты, т. е. единовременные поступления перераспределительного характера. Например, финансирование капитальных вложений из государственного бюджета – один из примеров капитальных трансфертов; другой пример – передача собственности в порядке приватизации. Сбережение и капитальные трансферты вместе взятые образуют источники финансирования национальных инвестиций. Они состоят из следующих элементов:

– валовое накопление основных фондов;

– прирост материальных оборотных средств;

– чистое приобретение ценностей, т. е. предметов, обладающих способностью сохранять стоимость в течение относительно длительного периода времени (ювелирные изделия, дорогие картины, антиквариат и пр.);

– затраты на покупку земли, природных ископаемых;

– затраты на покупку непроизведенных нематериальных активов (патенты, лицензии и т. п.).

Первые три элемента инвестиций образуют валовое накопление как элемент конечного использования ВВП.

Важным показателем СНС является чистое кредитование/ чистое заимствование. Для экономики в целом этот показатель равен разнице между общей величиной источников финансирования (сбережения плюс капитальные трансферты) и суммой перечисленных выше элементов инвестиций.

Чистое кредитование (для экономики в целом) – это показатель ресурсов, которые предоставлены другим странам. Чистое кредитование может также быть представлено как превышение финансовых активов, приобретенных резидентами данной страны, над суммой финансовых обязательств, принятых резидентами данной страны (см. выше определение финансовых активов).

Чистое заимствование (для экономики в целом) – категория, симметричная чистому кредитованию; она показывает размер ресурсов, полученных на возмездной основе резидентами данной страны из-за границы.

Ряд существенных показателей СНС имеет отношение к характеристике внешнеэкономических связей. Такими показателями служат экспорт, импорт, сальдо экспорта и импорта, сальдо по текущему счету операций с «Остальным миром».

В таблице 10.2 систематизированы основные показатели СНС и указаны взаимосвязи между ними.

Таблица 10.2

Основные показатели СНС

Обозначение строки	Наименование показателя	Взаимосвязь показателей
А	ВВП в ценах конечного покупателя	
Б	Потребление основного капитала	
В	Чистый внутренний продукт в рыночных ценах	(А – Б)
Г	Сальдо первичных доходов, полученных из-за границы	
Д	Чистый национальный доход	(В + Г)
Е	Сальдо текущих трансфертов, полученных из-за границы	
Ж	Чистый национальный располагаемый доход	(Д + Е)
З	Национальное конечное потребление	
И	Национальное сбережение	(Ж – З)
К	Капитальные трансферты	
Л	Общие источники финансирования инвестиций	(И + К)
М	Валовое накопление как элемент использования ВВП	
Н	Затраты на приобретение земли, природных ископаемых, непроизведенных нематериальных активов	
О	Чистое кредитование / Чистое заимствование	(Л – М – Н)

В самой общей форме можно сказать, что СНС дает общее согласованное описание экономического процесса в целом и это обеспечивает возможность получения наиболее общих характеристик макроэкономического процесса. Говоря более конкретно, показатели СНС позволяют охарактеризовать следующие элементы.

1. Объем произведенного национального (внутреннего) продукта. Этот показатель часто интерпретируется как показатель размеров рынка, так как он измеряет совокупную стоимость конечных товаров и услуг, произведенных в данной стране за тот или иной период. Показатель валового внутреннего продукта в расчете на душу населения обычно используется для характеристики уровня экономического развития (по отношению к другим странам или другим периодам времени).

2. Темпы экономического роста, исчисляемые путем соотнесения показателей ВВП за разные периоды времени в сопоставимых ценах; это один из критериев успеха экономической политики, эффективности проводимых реформ и программ.

3. Отраслевая структура экономики. Для этой цели используются данные об отраслевой структуре ВВП; они показывают, какой удельный вес занимают в экономике отдельные отрасли народного хозяйства. Данные об отраслевой структуре ВВП за разные периоды отражают изменения в

структуре экономики за тот или иной период.

4. Структура использования произведенного продукта на потребление, накопление и экспорт. Показатели структуры использования ВВП важны для оценки возможности расширения производства для анализа уровня жизни и т. д.

5. Производительность труда и общая производительность. Эти показатели рассчитываются как отношение ВВП к затратам труда либо к общим затратам труда и капитала, они важны для анализа факторов экономического роста, экономической эффективности.

6. Процесс распределения и перераспределения доходов. Для анализа этих процессов используется система показателей СНС, описывающих первичные и вторичные доходы, а также образование располагаемых (конечных) доходов. Показатели важны для анализа последствий политики государства в области распределения доходов, уровня жизни и т. д.

7. Конечное потребление населения. Для анализа в этой области применяются показатели, которые характеризуют расходы на конечное потребление, так называемое фактическое конечное потребление, товарную структуру конечного потребления, источники поступления товаров и услуг, а также другие аспекты.

8. Инвестиционный процесс, для анализа которого в СНС используется система показателей, характеризующих источники финансирования капитальных затрат, структуру инвестиций, их динамику и др.

9. Операции с финансовыми инструментами, для анализа которых в СНС существуют показатели приобретения финансовых активов и принятия финансовых обязательств отдельными секторами экономики. Эти показатели позволяют выявить объем ресурсов, не использованных в одних секторах экономики и переданных в другие сектора для целей финансирования капитальных затрат.

10. Национальное богатство, т. е. все активы и пассивы страны (за вычетом обязательств), их структуру, изменение и динамику. Эти показатели важны для анализа результатов экономической деятельности, процесса накопления, эффективности использования ресурсов и т. д.

11. Занятость, безработица, экономически активное население и т. д.

12. Внешнеэкономические операции страны, экспорт и импорт, движение капиталов за границу и другие аспекты.

13. Состояние экономики отдельных секторов и отраслей народного хозяйства. Для этой цели применяются показатели

добавленной стоимости, доходов и расходов, активов и пассивов и т. д.

14. Межотраслевые связи и пропорции. Этот аспект исследуется с помощью таблицы межотраслевого баланса, которая является важной органической частью современной СНС.

15. Для экономического анализа используется целый ряд производных показателей ВВП. Наиболее важные из них следующие:

✓ отношение дефицита государственного бюджета к ВВП;

✓ отношение сальдо по текущим операциям платежного баланса к ВВП;

✓ соотношение темпов роста денежной массы и ВВП;

✓ энергоемкость ВВП, исчисляемая как отношение стоимости энергии, потребленной в производстве, к ВВП;

✓ металлоемкость ВВП, рассчитываемая как отношение стоимости металла, потребленного в производстве, к ВВП;

✓ отношение ВВП к общей сумме капитала, используемого в производстве.

16. Международные сопоставления уровней экономического развития, структуры экономики, структуры использования произведенного продукта, показателей производительности труда, показателей уровня жизни и некоторых других.

17. Региональный анализ экономики страны.

В процессе анализа данных СНС особое внимание следует обратить на выявление зависимости между темпами экономического роста (индекс физического объема ВВП) и следующими показателями: дефицит государственного бюджета по отношению к ВВП; доля расходов на содержание государственного аппарата в общем объеме ВВП; величина внутреннего и внешнего долга по отношению к ВВП. Анализ этих соотношений, проведенный в разных странах, показывает, что, как правило, чем выше отношение дефицита бюджета к ВВП, тем ниже темпы экономического роста; чем выше доля государственных расходов ВВП, тем ниже темпы роста ВВП; чем больше относительная величина государственного долга, тем ниже темпы экономического развития. Например, с 1985 по 1994 гг. Швеция имела государственные расходы на уровне 55–60 % ВВП. В результате темпы ее экономического роста составили около 1 % ежегодно. В то же время в Сингапуре уровень государственных расходов не превышал 30 %, а темпы экономического роста составляли в среднем 7 %. Данные исследования, проведенного в Институте экономического анализа на примере развитых и развивающихся 123 стран за 1962–1994 гг. и 31 страны с переходной экономикой за 1988–1995 гг.,

убедительно показали, что бюджетный дефицит угнетающе действует на экономический рост. Это правило подтверждается и на примере России. Бюджетный дефицит 1992 г. в размере 13,8 % ВВП привел к сокращению объема ВВП на 19 %. В 1993 г. дефицит бюджета был сокращен до 7,2 %, а ВВП уменьшился на 12 %. В 1994 г. дефицит был увеличен до 10,9 % ВВП, а падение ВВП составило 15 %.

10.3. Макроэкономический анализ и прогнозирование отраслевого и регионального развития на основе сочетания БНХ и СНС

В советские годы одним из главных методов планирования темпов и пропорций в народном хозяйстве был балансовый метод. В СССР была создана развернутая система балансов: материальные, трудовые и финансовые, обеспечивающие увязку потребностей общества в отдельных видах продукции, работах и услугах с соответствующими ресурсами. Конкретизировал баланс народного хозяйства (БНХ), не заменяя его, межотраслевой баланс – сводный материальный баланс, который должен был обеспечить взаимную увязку производства и распределения продукции в отраслевом разрезе. Он позволял рассчитать пропорции развития отраслей и полные затраты предметов труда, рабочей силы и основных фондов на единицу конечной продукции.

С помощью методологии баланса народного хозяйства можно определить отраслевую структуру народно-хозяйственного комплекса в упреждаемом периоде, если были известны целевой темп роста конечного продукта от базисного года к году *t* и задания по снижению материалоемкости отраслей. Прогностическое исследование в данном случае носило исключительно целевой характер, так как были заданы темпы изменения двух важных показателей

Методология баланса народного хозяйства, базирующаяся на потребности общества в конечной продукции и учете технического прогресса, отраженного в плановых коэффициентах прямых затрат, давала возможность выявить пропорции расширенного воспроизводства и цепные связи, которые относятся к каждому конкретному продукту, выбирать оптимальный с точки зрения задач, стоящих перед страной и ее возможностями, вариант развития, обеспечивающий достижение максимальных результатов с наименьшими затратами.

Поскольку российская статистика перешла на систему национальных счетов (СНС) относительно недавно (с середины 80-х гг. XX в.), вопросы увязки и сопоставления СНС и БНХ еще достаточно долго будут возникать перед исследователями, особенно при анализе длительных ретроспективных периодов развития российской экономики.

Следует подчеркнуть, что, несмотря на то что БНХ во многом отличается от СНС, он оказал большое влияние на формирование СНС. Основные категории БНХ просто трансформируются и пересчитываются в категории СНС.

Применяемая ранее в статистической отчетности методология баланса народного хозяйства и используемая в настоящее время система национальных счетов имеют много общего, и вместе с тем между ними существуют принципиальные различия.

СНС, реализуемая в Российской Федерации, основана на методологических положениях, разработанных совместно ООН, МВФ, МБРР, Мировым Банком, ОЭСР и Евростатом и принятых в Российской Федерации в 1993 г. Каждой стадии воспроизводства соответствует специальный счет или группа счетов. Счет производства отражает операции, относящиеся непосредственно к процессу производства. В этом счете определяется добавленная стоимость, составляющая основу исчисления валового внутреннего продукта – важнейшего обобщающего показателя развития экономики по методологии СНС.

Прежде всего отличия касаются сферы, охватываемой статистической отчетностью. Исходной предпосылкой в методологии БНХ служила трудовая теория стоимости, согласно которой источником всех богатств является труд в материальном производстве. Существовавшая в советские годы сфера услуг дополнительной стоимости (по методологии БНХ) не производила. Ее содержание осуществлялось за счет распределения и перераспределения тех средств, которые создавались в сфере материального производства. По методологии СНС, стоимость создают и материальное производство, и услуги. Интересно отметить, что, по данным Госкомстата России, начиная с 1994 г. добавленная стоимость, созданная в сфере производства услуг, в составе ВВП России превышает добавленную стоимость, созданную в сфере производства товаров (в сфере материального производства).

Система национальных счетов – это адекватный рыночной экономике национальный учет, завершаемый на макроуровне системой взаимоувязанных статистических показателей, построенной в виде определенного набора счетов и балансовых таблиц, характеризующих результаты экономической деятельности, структуру экономики и важнейшие взаимосвязи в национальном хозяйстве.

В отличие от национальных счетов зарубежных стран в отечественной СНС предусматривается возможность разграничения между сферой материального производства и

сферой нематериальных услуг. Связующим звеном в системе макроэкономических показателей являются скоординированные между собой показатели формирования, распределения, перераспределения и использования национального дохода как совокупности доходов от экономической деятельности и создания и движения конечного продукта как главной характеристики социально-экономического развития страны и региона.

Как макростатистическая модель экономики система национальных счетов в отличие от БНХ базируется на идеологии равноправности материального производства и сферы нематериальных услуг, концепции факторов производства, реальности связей экономически самостоятельных хозяйствующих субъектов в условиях отделения непосредственного государственного управления от хозяйственной деятельности. При этом в качестве инструментов саморегулирования рыночной экономики признаются механизмы спроса и предложения, конкуренции, естественного перелива капиталов при весьма значительных функциях государственного регулирования. Последнее особенно актуально в связи с необходимостью разработки механизма социальной защиты населения и проведения стратегических структурных преобразований в экономике.

Преобразования в системе показателей, порядке сбора, обработки и анализа статистических данных должны обеспечить информацией территориальные и вертикальные органы управления, а также предпринимательские структуры в целях принятия управленческих решений.

Центральное место в преобразовании статистики занимает система макроэкономических показателей. Именно она определяет общие подходы и требования к народно-хозяйственному учету в системе общественного разделения труда в каждой отраслевой статистике.

Начиная с 70-х гг. XX в. все более отчетливо ощущалась потребность в кардинальной перестройке макростатистической модели воспроизводства типа БНХ и соответственно учета по стране в целом. Универсализация концепции примата материального производства, акцент на отражение движения потребительной стоимости в ущерб стоимостному аспекту воспроизводства, несостыкованность с международными рекомендациями и стандартами и прежде всего с такими блоками показателей, как результаты социально-экономического развития, внешнеэкономические связи, платежный баланс, финансовое состояние экономики и отдельных структур, государственный бюджет, – все это не только чрезвычайно обедняло балансовые

построения, но и практически лишало их функции инструмента реализации экономических методов управления народным хозяйством.

Общепринято, что одна из важнейших закономерностей развития экономики во всем мире состоит в следующем: по мере экономического роста происходит возрастание роли услуг в народном хозяйстве, и это находит выражение прежде всего в увеличении доли трудовых, материальных и финансовых ресурсов, используемых в этом секторе экономики. Эта закономерность, характерная и для нашей страны, требует более широкого (чем это принято в БНХ) подхода к интерпретации экономической сферы или сферы производства потребительных стоимостей, результатов общественного производства и эффективности, роли отдельных факторов производства, изменений в уровне жизни.

Схема БНХ складывалась в период, когда рыночные методы регулирования экономики не могли найти широкого и последовательного применения на практике. В теории преобладали концепции, согласно которым таким категориям, как цены, прибыль, проценты, кредит, отводилась подчиненная роль в управлении народным хозяйством. А многие атрибуты товарно-денежных отношений, соответствующие разнообразным формам расчетов и движению капитала между участниками хозяйственных операций, отсутствовали в силу господства централизованного управления и административно-командных методов регулирования производством и распределением созданных благ.

Сказанное, конечно, не означает, что эти категории вообще находились за пределами БНХ. Но схема финансового баланса (точнее, баланса национального дохода по концепции БНХ, или баланса чистого материального продукта), например, явно упрощенно интерпретирует движение доходов. Достаточно сказать, что в самой идеологии БНХ невозможно однозначно разграничить текущие и единовременные доходы, а сами потоки доходов отделить от потоков финансовых требований. В результате на основе так называемого финансового баланса практически невозможно проследить, в каких секторах экономики происходит сбережение финансовых ресурсов, и какие секторы национального хозяйства используют эти сбережения для финансирования капитальных вложений.

В 80-е гг. XX в. потребность в более глубоком и комплексном анализе макроэкономики стала ощущаться более ясно. Органами государственной статистики в дополнение к БНХ в его традиционном виде стал разрабатываться ряд новых таблиц,

содержащих данные о некоторых аспектах социально-экономического развития, не охваченных схемой БНХ. Например, в эти годы была начата разработка баланса нематериальных услуг, затрат на их оказание, использование услуг различными группами потребителей. Другой пример – введение органами государственной статистики в практику макроэкономических расчетов показателя общего объема потребления населением, охватывающего в дополнение к стоимости потребления материальных благ также стоимость нематериальных услуг, поступивших населению из всех источников (за счет личных доходов, за счет общественных фондов потребления и т. п.).

Следующим важным шагом в совершенствовании макроэкономической статистики в нашей стране стало введение в 1988 г. в регулярную статистическую практику показателя валового внутреннего продукта (ВВП), широко применяемого в международной практике и основывающегося на принципах СНС. Исчисление ВВП и его модификации – валового национального продукта (ВНП) не только облегчает международные сопоставления уровней и темпов экономического развития, структуры народного хозяйства, не только содействует нашему диалогу со всем миром на едином статистическом языке, но позволяет в принципе углубить экономический анализ на макроуровне, рассматривать экономический процесс через призму широкой концепции сферы производства продукта (дохода), что важно для изучения многих аспектов и факторов экономического роста.

Данные о размерах и динамике ВНП публиковались официальными статистическими органами, однако следует отметить, что расчеты этого показателя осуществлялись несистемно, т. е. они получались вне скоординированной системы макропоказателей и на основе действовавшей устаревшей системы учета. Отсюда неинтегрированность информации, несостыкованность разных уровней формирования новых макропоказателей, крайняя ограниченность включения их в аналитический оборот для принятия управленческих решений. Выход может быть только один – создание принципиально новой системы учета в рамках национального хозяйства (СНС как более универсальной и адекватной рыночной экономике макростатистической модели), интегрированной на макроуровне с действовавшим в нашей статистике в течение многих десятилетий балансом народного хозяйства, базировавшимся на концепции примата материального производства и марксовых схемах воспроизводства общественного продукта.

Переход на СНС объективно необходим из-за

трансформирования командно-административной экономики в рыночную, неизбежного формирования единого евроазиатского экономического пространства на рыночных принципах, а также из-за включения стран в интенсивное международное разделение труда.

В Совете по размещению производительных сил и экономическому сотрудничеству (СОПС и ЭС) Минэкономики России в конце 80-х – начале 90-х гг. XX в. была разработана и апробирована в реальных исследованиях интегрированная система макроэкономического анализа и прогнозирования отраслевого и регионального развития (ИСПР), которая позволила решать названные выше проблемы. Главное отличие ИСПР (дополняющей существующие методы анализа и прогнозирования) заключается в том, что эта система исследует все основные экономические показатели не отдельными блоками, а одновременно всю их совокупность в органической взаимосвязи и взаимообусловленности.

ИСПР представляет собой систему взаимосвязанных моделей, построенных в виде линейных уравнений. ИСПР построена на системе сквозных стоимостных показателей, содержащихся в современной российской статистической отчетности.

Модель построена для анализа и прогнозирования материального производства, поэтому между макроэкономическими показателями, характеризующими производство, и по методологии БНХ, и по методологии СНС существует органическая связь. Эта связь проявляется на микро– и на макроуровнях.

Так, если по методологии БНХ сквозным показателем от производственного предприятия до страны в целом является вновь созданная стоимость, то по методологии СНС таким показателем является добавленная стоимость. Вновь созданная стоимость представляет собой стоимость продукции за вычетом всех видов материальных затрат, включая затраты на все виды сырья и материалов, а также перенесенных на производимый товар части стоимости основных производственных фондов (основного капитала) в объеме амортизационных отчислений.

Объектом исследования в ИСПР может выступать экономика страны в целом, экономика отдельного региона, экономика нескольких регионов, экономика страны как совокупность составляющих ее регионов.

Экономика объекта представлена в ИСПР системой взаимоувязанных показателей, характеризующих развитие каждой отрасли (при необходимости – делением отдельных подотраслей) хозяйственного комплекса, а также

непроизводственной сферы. Региональными таксономическими единицами могут выступать субъекты Российской Федерации (республики, области, края, автономные округа), а также федеральные округа. Схематично ИСПР можно представить в виде трех взаимосвязанных блоков.

Первый блок условно назван воспроизводственным. Он объединяет совокупность экономических показателей, характеризующих взаимозависимость между такими категориями, как производство, материальные затраты, потребление и накопление, валовой внутренний продукт, национальный доход (произведенный и использованный), трудовые ресурсы.

Второй блок – инвестиционно-фондовый – представлен взаимоувязанной системой показателей, характеризующих отраслевую структуру и количественные характеристики основных производственных фондов (объемы, ввод, выбытие, фондоотдачу), источники образования капитальных вложений, объем и структуру инвестиционного спроса при вариантных параметрах объемов и структуры производства (первый блок) и непроизводственной сферы.

С помощью системы показателей третьего блока, основу которого составляет межотраслевой баланс, определяются межотраслевые и межрегиональные пропорции развития. В частности, совокупный спрос на продукцию отрасли в самом регионе (в том числе на производственные и непроизводственные цели), возможные объемы ввоза и вывоза (импорта и экспорта) продукции отрасли с учетом возможностей внешнего (по отношению к региону) рынка.

Процесс проведения расчетов для формирования варианта индикативного плана развития объекта исследования по методологии ИСПР можно разбить на несколько этапов.

1. Для года, который служит базовым для перспективных расчетов, из статистической отчетности собирается необходимая исходная информация:

– все управляющие параметры, т. е. основные пропорции воспроизводства, которые были зафиксированы статистикой в базовом году, а также объем основных производственных фондов базового года;

– макроэкономические показатели, которые будут рассчитываться на перспективу.

2. Для каждого года исследуемой перспективы определяются и задаются управляющие параметры, представляющие численное значение основных пропорций воспроизводственного процесса и показателей эффективности производства (табл. 10.3). Наиболее существенными из них являются: L – доля фонда накопления

(доля валового накопления); $k_{фн}$ - доля капитальных вложений в фонде накопления (доля инвестиций в основной капитал в объеме валового накопления); $f_{ам}$ – норма амортизационных отчислений; $k_{исп}$ – коэффициент использования основных фондов.

3. На основе управляющих параметров для первого расчетного года «1», объема основных фондов предыдущего (базового) года – года «0» и фондоотдачи базового года рассчитываются выходные показатели года «1». Далее на основе управляющих параметров года «2» и уже рассчитанного объема основных фондов года «1» и фондоотдачи года «1» исследователь получает выходные показатели года «2» и т. д. Таким образом, расчет производится на основании уже рассчитанных (двух) выходных показателей предыдущего года и заданных для каждого расчетного года управляющих параметров.

Таблица 10.3

Управляющие параметры, применяемые в методологии ИСПР

Независимая переменная	Значение независимой переменной
e	Отношение использованного национального дохода к производственному по методологии БНХ или отношение использованного валового внутреннего продукта к производственному по методологии СНС
l	Доля фонда накопления в использованном национальном доходе по БНХ или доля валового накопления в использованном валовом внутреннем продукте по СНС
$k_{фн}$	Доля капитальных вложений в общем объеме фонда накопления использованного национального дохода в системе БНХ. В СНС этот коэффициент идентичен доле инвестиций в основной капитал в общем объеме валового накопления использованного ВВП. В СНС этот коэффициент обозначается как $k_{ок}$
$k_{непр}$	Доля капитальных вложений (инвестиций в основной капитал), направляемых на непроизводственное потребление, в их общем объеме
$f_{ам}$	Норма амортизационных отчислений, представляющая отношение амортизационных отчислений к стоимости основных производственных фондов. Каждая отрасль имеет свою норму амортизационных отчислений
$f_{выб}$	Коэффициент выбытия основных производственных фондов, представляющий отношение стоимости выбывших (выбывающих) за год фондов к стоимости основных производственных фондов на начало года

me	Материалоемкость продукции — отношение материальных затрат к объему производственной продукции
$k_{ф}$	Ввод основных производственных фондов на один рубль капитальных вложений (на один рубль инвестиций в основной капитал)
$k_{исп}$	Коэффициент использования основных производственных фондов, представляющих собой отношение производительно используемых основных фондов (задействованных при производстве продукции) к их наличию на балансе предприятий
w	Норма налога на добавленную стоимость
b	Доля акцизов в объеме производственного национального дохода по БНХ
d	Доля сальдо доходов от внешнеэкономической деятельности в объеме произведенного национального дохода по БНХ
z	Доля чистых налогов на продукты и импорт в объеме произведенного валового внутреннего продукта
q	Отношение производительности труда на старых фондах и на вновь введенных фондах
s	Отношение фондоотдачи на старых фондах и на вновь введенных фондах

ИСПР предусматривает два подхода к определению показателей развития экономической системы: пассивный (при анализе) и активный (при прогнозе).

Первоначально ИСПР основывалась на методологии баланса народного хозяйства, поскольку во время ее разработки в стране использовалась именно эта система статистики, в настоящее время в систему введены компоненты методологии системы национальных счетов (СНС).

Рассмотрим основные уравнения для расчетов по методологии БНХ и СНС в моделях ИСПР.

1. Возможный объем выпуска продукции (объем товарной продукции) в разрезе отраслей хозяйственного комплекса — $ТП_i = [\Phi_{0,i} \times k_{исп} \times (1 - f_{выб i}) \times f_{отд0,i} \times ((f_{ам i} \times k_{ф i} \times s_i \times 0{,}5 \times (1 - f_{ам i} \times k_{ф i})) + 1) \times ((1 - f_{ам i} \times k_{ф i}) \times (1 - d - b - w) - e \times l \times k_{фн} \times (1 - k_{непр}) \times k_{ф i} \times f_{ам i} \times w)] : [(1 - f_{ам i} \times k_{ф i}) \times (1 - d - b - w) - e \times l \times k_{фн} \times (1 - k_{непр}) \times k_{ф i} \times f_{ам i} \times w - ((1 - me_i) \times (1 - f_{ам i} \times k_{ф i}) + \Phi_{0,i} \times (1 - f_{выб i}) \times f_{ам i} \times w)) \times e \times l \times k_{фн} \times (1 - k_{непр}) \times k_{ф i} \times f_{отд0,i} \times s_i \times 0{,}5 f_{ам i} \times k_{ф i} : ((1 - f_{ам i} \times k_{ф i}) + 1))]$; $ТП_{мат.пр} = \Sigma ТП_i$.

2. Чистая продукция, создаваемая в отраслях материального производства, — $ЧП_i = ТП_i \times (1 - me_i)$; $ЧП_{мат.пр} = \Sigma ЧП_i$.

3. Основные производственные фонды, необходимые для выпуска продукции, определенной в п. 1, при заданном коэффициенте использования фондов — $\Phi_i = [\Phi_{0,i} \times k_{\text{исп}} \times (1 - f_{\text{выб}i}) : (1 - f_{\text{ам}i} \times k_{\text{ф}i})] + [(\text{ЧП}_i \times \times (1 - f_{\text{ам}i} \times k_{\text{ф}i}) + \Phi_{0,i} \times (1 - f_{\text{выб}i}) \times f_{\text{ам}i} \times w) \times e \times l \times k_{\text{фн}} \times (1 - k_{\text{непр}}) \times k_{\text{ф}i}] : [(1 - f_{\text{ам}i} \times k_{\text{ф}i}) \times (1 - d - b - w) - e \times l \times k_{\text{фн}} \times (1 - k_{\text{непр}}) \times k_{\text{ф}i} \times f_{\text{ам}i} \times w] \times \times (1 - f_{\text{ам}i} \times k_{\text{ф}i})$; $\Phi_{\text{мат.пр}} = \Sigma\Phi_i$.

4. Ввод основных фондов, требуемых для выпуска продукции, определяемой в п. 1, при заданных коэффициентах использования и выбытия основных фондов — $\Phi_{\text{вв}i} = (\text{ТП}_i - (\Phi_{0,i} \times k_{\text{исп}} \times (1 - f_{\text{выб}i}) \times f_{\text{отд}0,i}) : 0{,}5 \times f_{\text{отд}i}$; $\Phi_{\text{вв.мат.пр}} = \Sigma\Phi_{\text{вв}i}$.

5. Выбытие основных фондов — $\Phi_{\text{выб}i} = \Phi_i \times f_{\text{выб}i}$; $\Phi_{\text{выб.мат.пр}} = \Sigma\Phi_{\text{выб}i}$.

6. Амортизационный фонд — $\Phi_{\text{ам}i} = \Phi_i \times f_{\text{ам}i}$; $\Phi_{\text{ам.мат.пр}} = \Sigma\Phi_{\text{ам}i}$.

7. Добавленная стоимость, создаваемая в отраслях материального производства, — $\Phi_{\text{ам}i} = \Phi_i \times f_{\text{ам}i}$; $\Phi_{\text{ам.мат.пр}} = \Sigma\Phi_{\text{ам}i}$.

8. Добавленная стоимость, создаваемая в отраслях материального производства, — $\text{ДС}_i = \text{ЧП}_i + \Phi_{\text{ам}i}$; $\text{ДС}_{\text{мат.пр}} = \Sigma\text{ДС}_i$.

9. Сумма налога на добавленную стоимость в отраслях материального производства — $\text{НДС}_i = \text{ДС}_i \times w$; $\text{НДС}_{\text{мат.пр}} = \Sigma\text{НДС}_i$.

10. Производительность труда при полносменной занятости — $\text{ПР}_i = \text{ПР}_{0,i} \times q_i \times [(1 - f_{\text{выб}i}) + f_{\text{ам}i} \times k_{\text{ф}i} \times s_i \times (1 - d - b - w) + s_i \times f_{\text{ам}i} \times w \times \times e \times l \times k_{\text{фн}} \times (1 - k_{\text{непр}}) \times k_{\text{ф}i})] : [(1 - d - b - w) \times ((1 - f_{\text{выб}i}) \times q_i + f_{\text{ам}i} \times k_{\text{ф}i} \times \times s_i) - s_i \times e \times l \times k_{\text{фн}} \times (1 - k_{\text{непр}}) \times (f_{\text{ам}i} \times w + f_{\text{отд}0,i} \times (1 - f_{\text{выб}i}) \times (1 - me_i) \times \times (1 - q_i))]$.

11. Численность требуемых работников для выпуска объема продукции, определенного в п. 1, при их полносменной занятости — $\text{Ч}_i = \text{ТП}_i : \text{ПР}_i$; $\text{Ч}_{\text{мат.пр}} = \Sigma\text{Ч}_i$.

12. Фондоотдача при полносменной занятости основных производственных фондов — $f_{\text{отд}i} = f_{\text{отд}0,I} \times [(1 - f_{\text{выб}i}) \times (1 - d - b - w) + f_{\text{ам}i} \times k_{\text{ф}i} \times \times s_i \times (1 - d - b - w) + s_i \times f_{\text{ам}i} \times w \times e \times l \times k_{\text{фн}} \times (1 - k_{\text{непр}}) \times k_{\text{ф}i}] : [(1 - d - - b - w) \times (f_{\text{ам}i} \times k_{\text{ф}i} + \times (1 - f_{\text{выб}i})) - k_{\text{ф}i} \times e \times l \times k_{\text{фн}} \times (1 - k_{\text{непр}}) \times ((1 - f_{\text{выб}i}) \times \times (s_i - 1) \times (1 - me_i) \times f_{\text{отд}0,i} - f_{\text{ам}i} \times w)]$.

13. Основные фонды, занятые в производстве, — $\Phi_{\text{зан}i} = \text{ТП}_i : f_{\text{отд}i}$; $\Phi_{\text{зан.мат.пр}} = \Sigma\Phi_{\text{зан}i}$.

14. Национальный доход, произведенный (при расчете этого показателя берутся параметры для материального производства) для экономики в целом — $\text{НДП} = (\text{ТП} \times (1 - me) \times (1 - f_{\text{ам}} \times k_{\text{ф}}) + \Phi_0 \times (1 - - f_{\text{выб}}) \times f_{\text{ам}} \times w) : [(1 - f_{\text{ам}} \times k_{\text{ф}}) \times (1 - d - b - w) - e \times l \times k_{\text{фн}} \times (1 - k_{\text{непр}}) \times \times k_{\text{ф}} \times f_{\text{ам}} \times w]$.

15. Валовой внутренний продукт, произведенный в отраслях материального производства и в целом по региону, — $\text{ВВП}_i = \text{НДП}_i + \Phi_{\text{ам}i}$; $\text{ВВП} = (\text{ТП} \times (1 - me) + \Phi_{\text{ам}}) : (1 - z)$.

16. Собственные капитальные вложения (инвестиции в основной капитал) территории — $\text{КВ}_{\text{соб}} = \Phi_{\text{ам.мат.пр}} + \text{НДП} \times e \times l \times k_{\text{фн}}$.

В современных условиях становится актуальным создание комплексной методологии и инструмента анализа и прогнозирования социально-экономического развития экономики страны (региона), основанной как на постулатах баланса народного хозяйства, так и на категориях системы национальных счетов. Такая методология должна быть положена в основу создания системы индикативного управления устойчивым развитием.

Изменение политической и экономической ситуации в процессе прогнозирования резко меняет управляющие параметры и, как следствие, всю систему взаимосвязанных прогнозируемых экономических показателей. В таких условиях крайне важно определить диапазон устойчивости экономической системы при изменении внешних факторов, выявить и оценить критические ситуации, которые могут возникнуть в упреждаемом периоде, наметить возможные пути их преодоления.

Сбалансированность прогнозов развития может быть достигнута только в процессе обмена информацией из разных блоков системы прогнозных моделей и корректировки управляющих параметров после анализа прогнозируемой ситуации.

Таким образом, применение эконометрических моделей при государственном регулировании позволяет органам управления решать сложные задачи социально-экономического развития и вырабатывать реальные стратегии, а внутри их выбирать рациональные варианты развития.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение системе национальных счетов (СНС) и выделите этапы развития.
2. Какие счета включает в себя схема СНС?
3. Охарактеризуйте принципы, которые охватывает СНС.
4. На чем строится методика расчета СНС?
5. Дайте определение БНХ, охарактеризуйте его методологию.
6. Определите различия между СНСиБНХ.

Тесты

1. Система национальных счетов (СНС) – это:

а) система, связанная с обслуживанием органов государственного и межгосударственного регулирования;

б) адекватный рыночной экономике национальный учет, начинающийся на уровне предприятия и завершающийся на макроэкономическом

уровне системой взаимосвязанных, взаимоувязанных статистических показателей;

в) набор счетов и балансовых таблиц, характеризующих результаты экономической деятельности, структуру экономики и важнейшие взаимосвязи в национальном хозяйстве.

2. Система национальных счетов связана:

а) с обслуживанием органов государственного и межгосударственного регулирования;

б) обеспечением взаимосвязанного описания различных аспектов экономического процесса на макроуровне;

в) системой показателей, используемых при формировании счетов.

3. ВСНС находят свое отражение:

а) все хозяйствующие единицы;

б) материальное и нематериальное производство;

в) финансовые потоки;

г) все перечисленное.

4. Какие показатели были разработаны в первом варианте СНС:

а) национальные богатства;

б) движение займов и кредитов;

в) все перечисленное?

5. Структура СНС дает возможность рассчитать:

а) валовой общественный продукт;

б) национальный доход;

в) все перечисленное.

6. В основе СНС лежат принципы:

а) бухгалтерского учета;

б) информатики;

в) математики

7. В связи с чьей деятельностью возникла необходимость создания международных бухгалтерских стандартов:

а) ООН;

б) ОЭСР;

в) ТНК?

11. Внешнеэкономическая политика

11.1. Государственное регулирование внешнеэкономических связей России

Внешнеэкономическая политика – совокупность действий властных органов по определению места страны в системе международного разделения труда, по постановке целевых показателей в этой области и принятии соответствующих мер по достижению намеченных целей.

Внешний рынок – одна из сфер хозяйственной деятельности, связанная с международной производственной и научно-технической кооперацией, экспортом и импортом товаров и услуг.

Политика протекционизма – одна из конкретных форм проведения внешнеэкономической политики, для которой характерно активное вмешательство государства в регулирование внешнеэкономических отношений путем установления относительно высоких таможенных пошлин на ввозимые и вывозимые товары. Она предусматривает проведение избирательной политики в отношении структуры товарного экспорта и импорта в целях защиты внутреннего производителя и потребителя.

По степени участия страны во внешнеторговой деятельности выделяют открытую и закрытую экономику страны.

Открытой обычно называют такую экономику страны, которая широко интегрирована в мировую хозяйственную систему, активно участвует в международном разделении труда. Это экономика, в которой практически не существует ограничений на перемещение товаров, услуг и капитала при экспорте и импорте или эти ограничения минимальны.

Закрытая (или замкнутая) экономика – это экономика страны, которая не связана с внешним миром или связана в весьма ограниченном масштабе.

Регулирование внешней торговли – меры государственного регулирования, направленные на сокращение импорта и расширение экспорта с целью ликвидации дефицита платежного баланса. Регулирование внешней торговли выражается в форме введения пошлин, экспортных субсидий, импортных квот.

Очевидно, что воздействие международной торговли на производство, потребление и благосостояние во многом определяется установившимся соотношением мировых цен. Поэтому экономисты уделяют такое внимание условиям торговли, или отношению экспортных цен рассматриваемой

страны к ее импортным ценам.

Теперь, когда в исходную модель международной торговли включен спрос, легко убедиться, что основой для взаимовыгодной торговли могут послужить сами по себе различия в предпочтениях потребителей, даже при отсутствии у партнеров различий в производственных возможностях, т. е. различий в условиях предложения. Это можно показать с помощью как общественных кривых безразличия, так и кривых спроса и предложения.

Рассмотрим пример двух стран, каждая из которых с одинаковым успехом может производить как рис, так и пшеницу. У этих стран одинаковые кривые производственных возможностей, но разные вкусы в отношении круп и хлебобулочных изделий. При отсутствии международной торговли предпочтение хлеба в первой стране через взаимодействие спроса и предложения обусловливает более высокую цену на пшеницу, чем во второй стране, населенной любителями риса. Установление торговых отношений делает выгодным вывоз пшеницы в страну любителей хлеба в обмен на рис. Когда в результате международной торговли установится новое равновесное соотношение цен, производители в обеих странах изменят объемы выпуска таким образом, что их предельные издержки сравняются с этой международной ценой. Поскольку предполагается, что кривые производственных возможностей для этих стран совпадают, то производство у них сместилось бы на графике в одну и ту же точку. Страна, предпочитающая хлеб, удовлетворит свое пристрастие к пшеничным булкам, импортируя пшеницу и выйдя на кривую безразличия более высокого уровня. Те же самые внешнеторговые сделки позволят любителям риса достичь большего удовлетворения. В том случае, когда различаются не условия предложения, а вкусы потребителей, внешняя торговля приведет к росту специализации потребления и снижению производства. Те же самые выводы можно получить с помощью кривых спроса и предложения, если придать обеим странам одинаковые кривые предложения, но разные кривые спроса.

Вопрос о либерализации торговли порождал и всегда будет порождать ожесточенные споры, суть которых невозможно понять, если рассматривать последствия торговли только с точки зрения того, что она дает нации в целом. Раз выигрыш от установления торговых отношений настолько очевиден, почему у политики свободной торговли так много противников? Ответ, как выяснится, вовсе не в том, что общественное мнение не подозревает, что дает внешняя торговля. Обычно в любой стране

внешняя торговля непосредственно затрагивает интересы многих групп населения, и многие противники либерализации торговых отношений, пожалуй, как раз очень хорошо представляют себе ее последствия. Чтобы теория международной торговли превратилась в действенный инструмент принятия решений, нам необходимо выяснить, чьи же интересы ущемляются в результате проведения политики свободной торговли.

Основной формой мировых хозяйственных связей по-прежнему остается внешняя торговля, которая по динамике и стоимостным показателям опережает движение капиталов и другие виды внешнеэкономических связей. Она продолжает играть возрастающую роль в хозяйственном развитии стран, регионов, всего мирового сообщества. Стоимостные объемы мировой торговли в послевоенный период быстро увеличивались, а их среднегодовые темпы роста примерно в 1,5 раза превышали темпы роста мирового производства.

Внешняя торговля подразумевает обмен той или иной страны с другими странами, который включает оплачиваемые экспорт и импорт товаров и услуг. Согласно современной классификации внешнеторговой деятельности, она подразделяется на обмен готовой продукцией, машинами и оборудованием, сырьем и услугами.

Международная торговля представляет собой совокупный товарооборот между всеми ее участниками. Соотношение между экспортом и импортом составляет торговый баланс. Международная торговля служит средством, с помощью которого страны, развивая свою специализацию, могут повышать производительность имеющихся ресурсов и таким образом увеличивать объем производимых ими товаров и услуг, а следовательно, и уровень благосостояния народа. После пяти лет довольно умеренного роста и стагнации в 1993 г. объем мировой торговли с 1994 г. начал расти достаточно высокими темпами (темп прироста мировой торговли в 1994 г. составил 9,5 %, что является рекордным показателем за последние 20 лет). В 1995 г. объем мировой торговли увеличился на 8 %. В последние годы в динамике роста мировой торговли сохранились положительные тенденции (рост мировой торговли составляет 7–8 % в год). Интенсификации товарообмена способствовал значительный прогресс в развитии международного разделения труда. Стимулом быстрого развития мировой торговли послужила революция в области информационных технологий. Стоимость экспорта офисного и телекоммуникационного оборудования возросла и достигает свыше 12 % общей стоимости мировой торговли.

По мнению отечественных специалистов, рост международной торговли явился следствием целого ряда факторов, к которым относятся: развитие международного разделения труда и интернационализация производства; научно-техническая революция, способствующая обновлению капитала, созданию новых отраслей экономики, ускоряющих реконструкцию старых; активная деятельность транснациональных корпораций на мировом рынке; либерализация международной торговли, переход многих стран к режиму, включающему отмену количественных ограничений импорта и существенное снижение таможенных пошлин – образование свободных экономических зощразвитие процессов торгово-экономической интеграции (устранение барьеров, формирование общих рынков, зон свободной торговли); получение политической независимости бывшими колониями, выделение из их числа новых индустриальных стран с моделью экономики, ориентированной на внешний рынок.

11.2. Квотирование экспортно-импортных операций. Лицензирование. Экспортный контроль

Одной из форм государственного регулирования внешнеторгового оборота на основе мер, ограничивающих использование иностранных товаров на внутреннем рынке страны, являются нетарифные ограничения. Квотирование и лицензирование выступают ведущими мерами среди нетарифного ограничения.

Квотирование выражается в определении объема продукции, поставка которой за рубеж разрешена. Лицензирование состоит в получении специального разрешения компетентного органа на экспорт и импорт товаров.

Лицензия (от лат. licentia – свобода, право) – это разрешение, выдаваемое компетентными государственными органами на осуществление некоторых видов деятельности. Выдача лицензии – одна из форм государственного контроля. В некоторых странах выдача лицензии преследует цель ограничения (вплоть до полного сокращения) торговли с какой-либо страной или группой стран, защиты национальной промышленности от иностранной конкуренции, контроля за расходованием валюты, а также получения доходов в бюджет путем взимания специальных сборов за выдачу лицензии.

Под лицензией также понимается разрешение на использование изобретения или иного технического достижения, предоставленное на основании лицензионного договора либо судебного или административного решения компетентного государственного органа.

Лицензирование необходимо для регулирования экспорта и импорта; защиты отечественных производителей; защиты государственных интересов на стратегически важные товары; выполнения принятых обязательств в рамках международных соглашений; защиты экологии и здоровья граждан республики; ответной реакции на дискриминационные действия других стран.

Лицензирование и квотирование в России были введены в 1992 г. Совет министров РФ 3 февраля 1992 г. принял постановление № 50 «О квотировании и лицензировании экспорта и импорта товаров (работ и услуг) на территории Российской Федерации», затем постановлениями Правительства РФ от 25 мая 1993 г. № 344, от 31 марта 1994 г. и 29 апреля 1994 г. № 201 были внесены соответствующие изменения. Характерной

особенностью этих постановлений был довольно широкий круг товаров, подлежащих лицензированию при внешнеторговых сделках. При этом совершенно нелогично с экономической точки зрения проводилось более жесткое лицензирование экспорта, а не импорта. С точки зрения мировой практики такое смещение приоритетов во внешнеэкономической политике выглядит довольно абсурдно. Как известно, страны с рыночной экономикой стремятся больше вывезти. Например, Республика Беларусь прибегла к административным мерам ограничения экспорта. В определенной степени такое положение объяснялось хроническим дефицитом по многим товарам, который объяснялся плохой организацией экономики.

Постановлением определялись и виды лицензий – разовые и генеральные. *Разовая лицензия* – это разовое разрешение на экспорт (импорт) товаров. Такая лицензия является именной, ограничена определенным по сроку временем и дает разрешение на экспорт в одну определенную страну. *Генеральная лицензия* – это постоянно действующее разрешение, дающее право на экспорт (импорт) указанных в ней товаров без ограничений по стоимости и количеству. Генеральная лицензия дает разрешение на ввоз (вывоз) товаров из разных стран в разные страны. Она выдается МВЭС по решению правительства при выполнении межправительственных соглашений. Срок действия разовой и генеральной лицензий установлен в пределах текущего календарного года при поставке квотируемых товаров, в остальных случаях – в течение 12 месяцев со дня выдачи лицензии.

Субъекты хозяйствования имеют право осуществлять любой вид деятельности, не запрещенный законодательством. При осуществлении того или иного вида деятельности субъект хозяйствования обязан получить лицензию, если данный вид деятельности подлежит лицензированию. Выдача субъектам хозяйствования независимо от форм собственности лицензий на осуществление деятельности, подлежащей лицензированию, производится министерствами, государственными комитетами и ведомствами.

Лицензия выдается по заявлению заинтересованного субъекта хозяйствования. К заявлению прилагаются копии учредительных документов, кроме предпринимателя, осуществляющего свою деятельность без образования юридического лица, а также документы, подтверждающие внесение платы за выдачу лицензии. При необходимости у заявителя дополнительно могут быть истребованы другие документы, подтверждающие возможность соблюдения им установленных требований к

результатам и условиям деятельности. За выдачу лицензии субъекту хозяйствования, осуществляющего свою деятельность с образованием юридического лица, взимается плата в размере 15 минимальных заработных плат, за продление действия лицензии – семи минимальных заработных плат.

В лицензии должны быть указаны следующие моменты: наименование органа, выдавшего лицензию; наименование и адрес юридического лица или фамилия, имя и отчество, место жительства гражданина, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица; наименование вида деятельности, на который выдается лицензия, особые условия и правила осуществления данного вида деятельности; номер регистрационной лицензии, дата ее выдачи и срок действия.

Лицензия подписывается ответственным за ее выдачу должностным лицом и заверяется печатью органа, выдавшего ее. При выдаче лицензии может возникнуть необходимость проведения экспертизы или согласования вопроса о выдачи лицензии. В случае если для принятия решения о выдаче лицензии требуется проведение экспертизы, то окончательное решение принимается в пятнадцатидневный срок после получения экспертного заключения. При этом экспертиза должна быть проведена в течение 45 дней с момента подачи заявления и необходимых документов в орган, уполномоченный выдать лицензию. Экспертиза также может быть назначена в случае приостановления действия лицензии для принятия решения о возобновлении либо прекращении ее действия из-за выявленных нарушений правил (условия) осуществления деятельности субъектом хозяйствования. Эксперты несут ответственность за достоверность результатов экспертизы. В случае несогласия субъекта хозяйствования с назначением экспертизы или ее результатами он имеет право обжаловать решение в суде. Лицензия оформляется в двух экземплярах, один из которых передается заявителю. Орган, выдавший лицензию на осуществление отдельных видов деятельности, ведет учет этих лицензий. В случае утраты лицензии субъекту хозяйствования выдается дубликат с оплатой 50 % ее стоимости. В случае нарушения субъектом хозяйствования указанных в лицензии особых условий и правил осуществления данного вида деятельности орган, выдавший лицензию, по предъявлению обоснованных претензий иных юридических лиц, граждан и по итогам собственных проверок может приостановить ее действие до устранения допущенных нарушений или на определенный срок дать указание об устранении нарушений, не

приостанавливая действие лицензии. При повторном или грубом нарушении условий осуществления деятельности, на которую выдана лицензия, она может быть аннулирована по решению органа, выдавшего ее. Субъект хозяйствования может быть также лишен лицензии при нарушении законодательства или осуществлении действий, в результате которых возникает опасность аварии и других сложных последствий.

При лишении субъекта хозяйствования права пользованием лицензией он возвращает ее органу, выдавшему данную лицензию. Субъекты хозяйствования независимо от форм собственности, осуществляющие внешнеторговую деятельность, должны получить лицензию на осуществляемый вид деятельности, если этот вид деятельности лицензируется.

Экспортный контроль – комплекс мер, обеспечивающих реализацию установленного настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации порядка осуществления внешнеэкономической деятельности в отношении товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники.

Внутрифирменная программа экспортного контроля – мероприятия организационного, административного, информационного и иного характера, осуществляемые организациями в целях соблюдения правил экспортного контроля.

Основными целями экспортного контроля являются:

1) защита интересов Российской Федерации;

2) реализация требований международных договоров Российской Федерации в области нераспространения оружия массового поражения, средств его доставки, а также в области контроля за экспортом продукции военного и двойного назначения;

3) создание условий для интеграции экономики Российской Федерации в мировую экономику.

Российская Федерация проводит государственную политику в области экспортного контроля, которая является составной частью внутренней и внешней политики Российской Федерации и осуществляется исключительно в целях обеспечения безопасности государства, его политических, экономических и военных интересов. Государственная политика в области экспортного контроля формируется в соответствии со следующими основными принципами: добросовестность выполнения международных

обязательств Российской Федерации в области нераспространения оружия массового поражения, средств его доставки, а также в области контроля за экспортом продукции военного и двойного назначения; законность, гласность и доступность информации по вопросам экспортного контроля; приоритет интересов безопасности государства; осуществление экспортного контроля только в той мере, в какой это необходимо для достижения его целей; единство таможенной территории Российской Федерации; гармонизация процедур и правил экспортного контроля с общепризнанными международными нормами и практикой; взаимодействие с международными организациями и иностранными государствами в области экспортного контроля в целях укрепления международной безопасности и стабильности, предотвращения распространения оружия массового поражения и средств его доставки.

Экспортный контроль в Российской Федерации осуществляется посредством методов правового регулирования внешнеэкономической деятельности, включающих в себя идентификацию контролируемых товаров и технологий, то есть установление соответствия конкретных материалов, сырья, оборудования, научно-технической информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, являющихся объектами внешнеэкономических операций, товарам и технологиям, включенным в списки (перечни), указанные в статье федерального закона; разрешительный порядок осуществления внешнеэкономических операций с контролируемыми товарами и технологиями, предусматривающий лицензирование или иную форму их государственного регулирования; таможенный контроль и таможенное оформление вывоза из Российской Федерации контролируемых товаров и технологий в соответствии с законодательством о таможенном деле; валютный контроль за осуществлением внешнеэкономических операций с товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности, в том числе за своевременностью и полнотой поступления валютной выручки на счета в уполномоченные банки Российской Федерации; применение мер государственного принуждения (санкций) в отношении лиц, нарушивших установленный федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации порядок осуществления внешнеэкономической деятельности в отношении товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники,

или предпринявших попытку совершить такие действия.

Контрольные вопросы

1. Раскройте понятие регулирования внешней торговли.
2. Что подразумевается под внешней и международной торговлей?
3. Как вы понимаете термин «лицензия», для чего он необходим?
4. На какие виды подразделяется лицензия и какие документы нужны для ее получения?
5. Раскройте сущность квотирования операций.
6. В чем выражается квотирование?
7. Что такое экспортный контроль?
8. Каковы основные цели экспортного контроля?
9. Охарактеризуйте политику, которую проводит государство в области экспортного контроля.
10. В чем заключается регулирование внешнеэкономических связей?

Тесты

1. Регулирование внешней торговли – это:

а) совокупность действий властных органов по определению места страны в системе международного разделения труда, по постановке целевых показателей в этой области и принятию соответствующих мер по достижению намеченных целей;

б) мероприятия организационного, административного, информационного и иного характера, осуществляемые организациями в целях соблюдения правил экспортного контроля;

в) меры государственного регулирования, направленные на сокращение импорта и расширение экспорта с целью ликвидации дефицита платежного баланса;

г) комплекс мер, обеспечивающих реализацию установленного настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации порядка осуществления внешнеэкономической деятельности в отношении товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности.

2. Экспортный контроль представляет собой:

а) мероприятия организационного, административного, информационного и иного характера, осуществляемые организациями в целях соблюдения правил экспортного контроля;

б) комплекс мер, обеспечивающих реализацию установленного настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ порядка осуществления внешнеэкономической деятельности в отношении товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники.

3. Лицензией является:

а) разрешение, выдаваемое компетентными государственными органами на осуществление некоторых видов деятельности;

б) разрешение на использование изобретения или иного технического достижения, предоставленное на основании лицензионного договора либо судебного или административного решения компетентного государственного органа;

в) специальное разрешение компетентного органа на экспорт

и импорт товаров;

г) все перечисленное.

4. Одной из форм государственного регулирования внешнеторгового оборота на основе мер, ограничивающих использование иностранных товаров на внутреннем рынке страны, является:

а) квотирование;

б) лицензирование;

в) нетарифные ограничения.

5. Одна из сфер хозяйственной деятельности, связанная с международной производственной и научно-технической кооперацией, экспортом и импортом товаров и услуг, называется:

а) внешним рынком;

б) внешнеэкономической политикой;

в) закрытой экономикой.

6. Экономика страны, которая широко интегрирована в мировую хозяйственную систему, активно участвует в международном разделении труда, является:

а) закрытой;

б) замкнутой;

в) открытой.

12. Антимонопольное регулирование

12.1. Содержание и виды антимонопольной политики

Разработка и проведение антимонопольной политики относятся к числу важнейших экономических функций современного государства. Данная функция характеризует не только деятельность тех государств, в которых уже имеется социально ориентированная рыночная экономика, но и тех, которые идут по пути строительства такой экономики, как, например, Россия.

Антимонопольная политика основывается на выводе, согласно которому общество несет экономические и иные потери от вытеснения монополией.

Что следует понимать под конкуренцией и монополией?

Конкуренция – это состязательность хозяйствующих субъектов, самостоятельные действия которых эффективно ограничивают возможность каждого из них односторонне воздействовать на общие условия производства товаров и их обращения на соответствующем рынке. Конституция относится к таким свойствам рыночной экономики, без которых рыночная экономика не существует.

Антипод конкуренции – *монополия.* В узком, строгом, смысле монополия – это отрасль, состоящая из одной фирмы, когда продукт производится единственной фирмой. Однако на практике чаще используется понятие монополии в более широком смысле. В этом смысле под монополией подразумевают такую рыночную ситуацию, когда одна или незначительное число фирм отрасли производят и продают основную долю каких-либо товаров и услуг. Эти фирмы осуществляют монопольную власть на рынке, что означает осуществление ими контроля за ценой, объемом производства и направлениями продаж производимых ими товаров и услуг.

В роли монополии не обязательно выступает крупная фирма. Главное – удельный вес фирмы (фирм) в производстве и сбыте конкретного вида продукции. Иными словами, более важен относительный, а не абсолютный размер фирмы, хотя, как показывает опыт, абсолютный и относительный размеры фирмы довольно часто идут рука об руку.

В зависимости от степени монопольной власти, которой располагают хозяйствующие субъекты в своей отрасли, выделяют четыре рыночные структуры:

1) совершенная конкуренция;

2) монополистическая конкуренция;

3) олигополия;

4) чистая монополия.

Если в первой из названных структур фирмы не имеют никакой монопольной власти, то в последней – одна фирма осуществляет абсолютную монопольную власть на рынке. Но в реальной жизни эти структуры почти не встречаются, а преобладают промежуточные структуры: монополистическая конкуренция как более конкурентная рыночная структура и олигополия как монополистическая структура (в широком понимании этого термина).

Сравнительный опыт функционирования различных рыночных структур свидетельствует о том, что усиление монопольной власти отдельных фирм в рыночных отраслевых структурах приводит к общественным экономическим потерям. Эти потери проявляются, во-первых, в более высоких ценах, которые приходится платить потребителям за продукцию фирм-монополистов по сравнению с ценами на аналогичную продукцию на конкурентных рынках. Во-вторых, приобретение фирмой монопольной власти часто приводит к сознательному ограничению производства отдельных видов товаров и услуг для поддержания высоких цен. Это означает, что монополия приводит к неэффективному распределению ресурсов между различными отраслями, к их недоиспользованию в монополизированных отраслях. В-третьих, монополия часто ведет к техническому застою производства, к ухудшению условий производства и качества продукции.

Как отмеченные, так и негативные неназванные моменты монополизма в экономике заставляют современные государства разрабатывать и проводить антимонопольную политику – комплекс мер государственной власти, направленных на предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности, обеспечение всем хозяйствующим субъектам равных условий конкуренции и недопущение недобросовестной конкуренции.

Государственное антимонопольное регулирование экономики включает два связанных между собой направления (аспекта):

1) разработку и принятие специального антимонопольного законодательства;

2) формирование системы органов, осуществляющих антимонопольное регулирование и контролирующих соблюдение антимонопольного законодательства.

Корни антимонопольного регулирования уходят в глубь веков. Первым антимонопольным законом общего характера, где

впервые использовался и термин «монополия», принято считать конституцию о ценах императора Зенона (483 г.), в которой отмечалось, что ни одно лицо не позволило себе осмелиться осуществлять монополию на какой-либо вид продукции, служащей в качестве продовольствия или предназначенной для другого использования.

В экономической и юридической литературе по антимонопольному регулированию экономики принято различать две основные его модели: американскую и европейскую.

Американская модель строится на принципе запрещения монополии как структурной единицы независимо от социально-экономических последствий ее деятельности. Сторонники такого подхода, который получил наименование структуралистского, утверждают, что отрасль, имеющая монополистическую структуру, и вести себя будет как монополист. Следовательно, экономические действия отраслей с монополистической структурой обязательно будут негативными с общественной точки зрения и должны подпадать под действие антимонопольного законодательства. В данной модели антимонопольного регулирования предполагается в основном форма правоприменительного процесса и судебное преследование нарушителей.

Европейская модель, в отличие от американской, делает упор на принцип контроля за злоупотреблениями. Такой подход, называемый бихевиористским, акцентирует внимание не на структуре отрасли, а на поведении отдельных хозяйствующих субъектов. В этой модели используется правило разумного подхода, которое провозглашает незаконной не всякую монополию, а лишь ту, социально-экономические последствия которой имеют для общества негативный характер. Такой подход требует создания специальной системы административных органов, призванных постоянно анализировать и контролировать состояние конкуренции на различных рынках. В случае необходимости эти органы используют корректирующие, регулирующие и запретительные меры, преимущественно административного характера.

В последние десятилетия различия между этими двумя моделями уменьшаются. При этом их сближение идет в сторону европейской модели, когда антимонопольное регулирование деятельности хозяйствующих субъектов осуществляется не столько на основе их относительных и абсолютных размеров, сколько с учетом социально-экономических последствий их деятельности для общества.

12.2. Специфика антимонопольного регулирования экономики в России

Российская практика антимонопольного регулирования тяготеет больше к европейской модели. Это находит выражение в содержании российского антимонопольного законодательства, а также в полномочиях и практической деятельности федеральных антимонопольных органов. Последние включены в России в систему исполнительной власти и используют главным образом административно-организационные методы осуществления антимонопольной политики.

Начало антимонопольному регулированию в России было положено принятием Закона РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (далее – Закон о конкуренции). Этот Закон, подвергшийся значительной переработке в 1995 г., стал ярко выраженным рыночным актом в российской правовой системе. В целом же антимонопольное законодательство России состоит из Конституции Российской Федерации, названного Закона, издаваемых в соответствии с ним федеральных законов, указов Президента, постановлений и распоряжений Правительства.

Система антимонопольного регулирования экономики включает следующие элементы:

✓ понятие монополиста, его качественные и количественные характеристики;

✓ виды монополистической деятельности, подлежащей государственному регулированию;

✓ перечень форм недобросовестной конкуренции, подлежащей запрещению;

✓ определение системы антимонопольных органов, их задач, функций и полномочий;

✓ меры ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.

Важнейший элемент в системе антимонопольного регулирования экономики в каждой стране – само понятие монополиста как субъекта, деятельность которого подлежит регулированию. В российском антимонопольном законодательстве содержание и количественные критерии монополиста определяются через понятие доминирующее положение – центральное в Законе о конкуренции. Согласно этому Закону, доминирующее положение – это исключительное положение хозяйствующего субъекта или нескольких

хозяйствующих субъектов на рынке определенного товара, дающее ему (им) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем рынке или затруднять доступ на него другим хозяйствующим субъектам. В настоящее время в России доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке определенного товара составляет 65 % и более. В некоторых случаях по установлению антимонопольного органа доминирующим может быть признано положение хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке составляет менее 65 %. Однако не может быть признано доминирующим положение хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке определенного товара не превышает 35 %. Все названные количественные характеристики хозяйствующего субъекта как монополиста относятся к рынкам товаров, не имеющих заменителей либо взаимозаменяемых товаров. По отношению к рынкам иных товаров определение количественных границ монополиста не имеет строгого и однозначного решения.

Совершенствование практики антимонопольного регулирования в развитых странах проявилось в последнее время при определении монополиста и его экономической власти в учете так называемых аффилированных лиц. Российское антимонопольное законодательство также требует выявления и учета таких лиц. В частности, Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» обязывает акционерные общества вести учет своих аффилированных лиц и ежегодно публиковать в открытой печати их списки с указанием числа и категорий принадлежащих им акций (ст. 92, 93).

Аффилированные (взаимозависимые) лица – это любые физические и юридические лица, отношения между которыми могут оказывать непосредственное влияние на условия и экономические результаты их деятельности или деятельности представляемых ими лиц. К ним относятся следующие категории лиц:

– лицо, участвующее в имуществе другого, если доля такого участия составляет более 20 %;

– физическое лицо, подчиняющееся другому физическому лицу по должностному положению;

– лица, состоящие в родственных отношениях (супруги, родители – дети; братья – сестры).

Отношения аффилированных лиц могут быть имущественными, договорными, организационно-управленческими, родственными, смешанными.

Аффилированными считаются как контролируемые тем или

иным лицом субъекты, так и контролирующие его деятельность.

Другой важнейший элемент в системе антимонопольного регулирования – определение видов монополистической деятельности, представляющих злоупотребление хозяйствующим субъектом (или группой лиц) доминирующим положением на рынке. К ним относятся все действия, которые имеют либо могут иметь своим результатом ограничение конкуренции:

✓ изъятие товаров из обращения для создания дефицита и повышения цен;

✓ навязывание контрагенту неприемлемых для него условий договора;

✓ принуждение к заключению связанных контрактов;

✓ нарушение установленного порядка ценообразования;

✓ создание препятствий доступу на рынок другим хозяйствующим субъектам;

✓ установление монопольно высоких (низких) цен;

✓ необоснованный отказ от заключения договора с отдельными покупателями при наличии возможности производства соответствующего товара.

Как один из видов монополистической деятельности, подлежащей запрещению в России, рассматриваются соглашения конкурирующих хозяйствующих субъектов, могущих иметь в совокупности долю на рынке определенного товара более 35 %, если такие соглашения приводят к ограничению конкуренции в виде установления согласованных цен, разделов рынков, ограничения доступа на рынок других продавцов. В отдельных случаях разрешаются соглашения, преодолевающие барьер в 35 %, если хозяйствующие субъекты докажут, что положительный эффект от такого соглашения превышает возможные его негативные последствия для рынка.

Один из элементов в любой системе антимонопольного регулирования – перечень форм недобросовестной конкуренции, которые не допускаются. В России к ним относят:

– распространение ложных сведений, способных причинить убытки другому хозяйствующему субъекту или нанести ущерб его деловой репутации;

– ложная информация о потребительских свойствах и месте изготовления товара;

– некорректное сравнение хозяйствующим субъектом своих товаров с товарами других хозяйствующих субъектов;

– продажа товаров с незаконным использованием результатов интеллектуальной деятельности, торговых марок, фирменных знаков;

– получение, использование, разглашение научно-

технической, производственной или торговой информации без согласия ее владельца.

Непременный элемент любой системы антимонопольного регулирования – совокупность антимонопольных органов, их задачи, функции и полномочия. В России главный антимонопольный орган – это Министерство РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП), который создает в регионах территориальные отделения. К основным его задачам относятся:

– содействие формированию рыночных отношений на основе конкуренции и предпринимательства;

– предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;

– государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства.

Этот орган вправе давать хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания о прекращении нарушений антимонопольного законодательства и об устранении их последствий, об их принудительном разделении или выделении структурных подразделений из их состава, о расторжении или об изменении договоров, противоречащих антимонопольному законодательству, о заключении договора с другим хозяйствующим субъектом, перечислении в федеральный бюджет прибыли, полученной в результате нарушения антимонопольного законодательства.

В западных странах известны случаи принудительного роспуска объединений, вынужденной продажи активов для ограничения деятельности монополий. Но такие меры не должны применяться бездумно. Не всякое крупное производство подлежит разделу. Вредно разрушать интегрированное предприятие, составные части которого жестко связаны технологически.

МАП осуществляет государственный контроль за созданием, реорганизацией, ликвидацией коммерческих организаций и их объединений на предмет их соответствия требованиям антимонопольного законодательства. Кроме того, этот орган обязан контролировать соблюдение антимонопольного законодательства при приобретении акций или долей в уставном капитале коммерческих организаций. Система антимонопольного регулирования включает также и меры ответственности за нарушения антимонопольного законодательства. В России это в основном меры административно-организационного воздействия, хотя в некоторых случаях предусматриваются и более строгие меры.

В экономике современных государств всегда существуют такие сферы, в которых сохранение и поддержание рыночной конкуренции нецелесообразны по причине ее экономической неэффективности или по иным причинам, среди которых – обеспечение системы национальной безопасности страны. Антимонопольная политика, следовательно, не означает ликвидации монополизма вообще. Она должна опираться на основательную инвентаризацию рынков, на их разграничение на конкурентные рынки и в принципе неконкурентные, т. е. такие, где сохранение монополии экономически оправданно. Сферы экономики, исключенные из рыночной конкуренции, – это так называемые естественные и государственные монополии.

Естественная монополия – такое состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса эффективнее в отсутствии конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства). Товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на товары других видов. Мировой опыт свидетельствует, что такие условия производства характерны для так называемых предприятий общественного пользования, к которым, в частности, относятся предприятия электро-, водо– и газоснабжения, телефонная служба и т. д. Согласно Федеральному закону от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях», к ним отнесены: транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; транспортировка газа по трубопроводам; услуги по передаче электрической и тепловой энергии; железнодорожные перевозки; услуги транспортных терминалов, портов, аэропортов; услуги общедоступной электрической и почтовой связи.

Естественная монополия, как и всякая монополия, несет в себе возможность злоупотребления монопольной властью со стороны ее субъектов. Эти злоупотребления возможны при назначении цен и тарифов на товары и услуги отраслей – естественных монополистов, при определении объемов производства, распределении продукции между отдельными потребителями и др. Для недопущения злоупотреблений государство должно регулировать деятельность естественных монополий, разрабатывая особый правовой режим такого регулирования.

В России применяются следующие методы регулирования

естественных монополий:

– ценовое регулирование, осуществляемое посредством определения цен (тарифов) или их предельного уровня;

– определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и установление минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребности в товаре, производимом субъектом естественной монополии.

Государственное регулирование естественных монополий основывается на соблюдении баланса интересов потребителей и субъектов естественных монополий. Наряду с естественными монополиями из сферы рыночной конкуренции могут быть исключены и иные сферы деятельности, называемые государственными монополиями. Сохранение конкуренции в этих отраслях нецелесообразно не только в силу ее экономической неэффективности, но и по причине особой роли этих отраслей в формировании общих условий экономического и социального развития страны, обеспечения национальной безопасности, а также особой социальной значимости производимых товаров и услуг. В качестве субъектов государственной монополии в России выступают, как правило, государственные унитарные предприятия, имеющие лицензии на осуществление определенных видов деятельности. Виды государственной монополии: денежно-эмиссионная деятельность, осуществляемая Центральным банком страны, некоторые виды внешнеэкономической деятельности (экспорт и импорт отдельных товаров), часто производство и сбыт алкогольной продукции. Режим государственной монополии имеет исключительный характер, его виды и границы определяются специальными законами.

Таким образом, антимонопольная политика государства не означает тотального разрушения монополизма. Она предполагает сохранение некоторых видов монополий, обеспечивая их государственное регулирование. Суть и смысл любой антимонопольной политики состоит в том, чтобы использовать выгоды крупномасштабной экономики и нейтрализовать ее возможные негативные последствия, связанные с ослаблением конкуренции. Именно сочетание этих двух подходов и составляет практически наиболее трудноразрешимую, меняющуюся в зависимости от ситуации правовую и экономическую задачу.

Система антимонопольного регулирования в России складывается с учетом богатого зарубежного опыта в этой области, но имеет ряд существенных особенностей. Во-первых, она формируется в условиях, когда в России устойчивые

рыночные связи находятся лишь в стадии становления, созданы только основы рыночной экономики, не преодолен полностью государственно-административный монополизм. Неразвитость многих рыночных структур в России, отсутствие некоторых из них усиливает нагрузку на систему государственного антимонопольного регулирования. Задачи антимонопольного регулирования в России шире, чем сохранение и защита конкуренции, ее необходимо создавать заново.

Антимонопольное законодательство само по себе не создает систему свободного предпринимательства и конкуренции. Оно успешно может действовать в условиях уже существующей конкурентной рыночной системы, защищая и поддерживая последнюю.

Во-вторых, в России монополистическая деятельность включает не только деятельность хозяйствующих субъектов, но и деятельность государственных органов и органов местного самоуправления. Поэтому антимонопольное регулирование в России распространяется и на деятельность всех этих субъектов.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение антимонопольной политике.
2. Что следует понимать под конкуренцией и монополией?
3. Что включает в себя антимонопольное регулирование экономики?
4. Назовите элементы системы антимонопольного регулирования.
5. Назовите два элемента регулирования и что к ним относится.
6. Что является главным антимонопольным органом и какова его сущность?
7. Охарактеризуйте систему антимонопольного регулирования в России.

Тесты

1. Антимонопольная политика – это:

а) отрасль, состоящая из одной фирмы, когда продукт производится единственной фирмой;

б) политика, характеризующая не только деятельность тех государств, в которых уже имеется социально ориентированная рыночная экономика, но и тех, которые идут по пути строительства такой экономики;

в) комплекс мер государственной власти, направленных на предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности, обеспечение всем хозяйствующим субъектам равных условий конкуренции и недопущение недобросовестной конкуренции.

2. Аффилированными (взаимосвязанными) лицами являются:

а) любые физические и юридические лица, отношения между которыми могут оказывать непосредственное влияние на условия и экономические результаты их деятельности или деятельности представляемых ими лиц;

б) контролируемые тем или иным лицом субъекты, так и контролирующие его деятельность.

3. Естественная монополия подразумевает под собой:

а) состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса эффективнее при отсутствии конкуренции в силу технологических особенностей производства;

б) сохранение некоторых видов монополий, обеспечивая их государственное регулирование;

в) определение видов монополистической деятельности, представляющих злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением на рынке;

г) отрасль, состоящую из одной фирмы, когда продукт производится единственной фирмой.

4. Состязательность хозяйствующих субъектов, самостоятельные действия которых эффективно ограничивают возможность каждого из них, называется:

а) монополией;

б) конкуренцией;

в) антимонопольной политикой.

5. Наряду с естественными монополиями из сферы рыночной конкуренции могут быть исключены иные сферы деятельности, называемые:

а) монополией;

б) чистой монополией;

в) государственной монополией.

13. Сущность муниципального управления

13.1. Сущность и содержание муниципального управления

Для муниципального управления системное представление его компонентов, элементов и их взаимосвязей имеет принципиальное теоретическое и методологическое значение. От того, что понимается под системой муниципального управления, какие и в каком порядке включаются в нее управленческие проявления, как они соотносятся между собой и реально взаимодействуют, следует, что является муниципальным управлением.

Прежде всего имеется в виду взаимосвязь субъекта муниципального управления (органов муниципального управления) с управляемой подсистемой (муниципальным образованием) (рис. 13.1). Однозначно можно сказать, что определенный субъект муниципального управления не может существовать без соответствующих управляемых объектов (просто теряется смысл их существования вообще), и только в совокупности они образуют систему муниципального управления. Она охватывает:

✓ организацию и функционирование субъекта управления – органов муниципального управления (управляющую подсистему);

✓ структуру взаимосвязей управляющей системы с управляемым объектом – муниципальным образованием (прямые и обратные связи);

✓ компоненты управляемой подсистемы и их отдельные элементы, которые создают во взаимосвязи структуру управляемой подсистемы и непосредственно воспринимают управленческие воздействия.

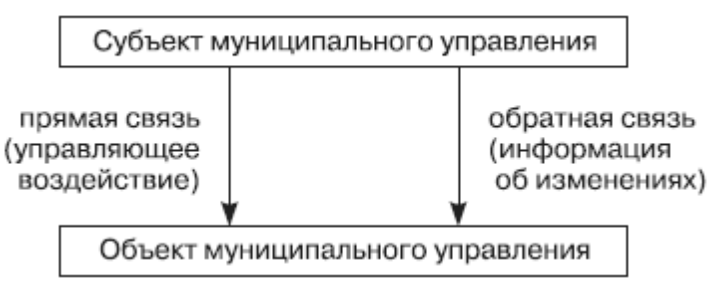

Рис. 13.1. Система муниципального управления

Доминантой элементов муниципального управления является его самоуправленческая природа. Именно она воспринимает

объективные основы и субъективный фактор муниципального управления, непосредственно связана с управляемыми объектами и в свою очередь влияет на элементы муниципального управления (цели, функции, организацию) как напрямую, придавая им определенные качества, так и косвенно, через внутренние взаимозависимости самих элементов. Здесь законы, закономерности и принципы в отличие от других элементов муниципального управления олицетворяют определенные теоретические выводы и научные положения. Остальные элементы реализованы в самом муниципальном управлении.

При описании системных связей муниципального управления в таком виде надо учитывать, что перечисленные элементы сами обладают сложной, многоуровневой и иерархической организацией, проявляют себя в виде определенных подсистем: подсистемы целей и задач, функциональной структуры, организационной структуры, подсистемы управленческой деятельности и, конечно, подсистемы законов, закономерностей и принципов. Поэтому во всем многообразии ее трудно изобразить схематически, но каждый, кто теоретически или практически связан с управлением, представляет, что с каким бы единичным элементом управления он ни имел дело – компетенцией органов местного самоуправления, формами и методами их деятельности, их решениями или организационными мероприятиями, – этот элемент вписан через группу соответствующих элементов в подсистему управленческих элементов муниципального управления.

Муниципальное управление – это явление субъективное. Значит, проникая в объективное, стремясь способствовать его развитию, субъект управления использует для этого множество элементов, которые являются продуктом сознания людей. К ним можно отнести исходную информацию, знания и умения персонала, различные ресурсы, планы и их экспертизу, управленческие решения, определенные действия муниципальных служащих и других участников управленческого процесса, а также субъективные результаты управления, которые характеризуют не только объективное существование потребностей и интересов, но и их отражение в мыслях и чувствах людей. Все эти субъективные элементы проявляют себя в управлении в определенной логической последовательности. В этой подсистеме субъективных элементов муниципального управления содержится логика управленческой деятельности, понимание и соблюдение которой помогает при решении конкретных управленческих задач. Исходная информация служит началом управленческого цикла, далее необходимо обладать

соответствующими знаниями и умениями, ориентироваться на правовые нормы и процедуры, учитывать имеющиеся человеческие, материальные и финансовые ресурсы, организационные формы, оптимизировать планы через экспертизу, на их основе принимать окончательные решения, вызывающие необходимые действия и в конечном итоге – приводящие к желаемым результатам. И так каждый раз по множеству проблем, связанных с удовлетворением потребностей населения.

В совокупности и во взаимосвязи система субъективно-объективных зависимостей, система управленческих элементов муниципального управления, система субъективных элементов муниципального управления в механизме формирования и реализации муниципального управления создают достаточно полное представление о системном строении муниципального управления. Одновременно эти подсистемы и механизмы служат методологической основой его анализа, использования возможностей для совершенствования муниципального управления.

Системное содержание муниципального управления предполагает, что среди элементов нет ни одного, который мог бы сам по себе содержать сущность муниципального управления и решать какую-либо управленческую задачу. Чтобы понять и практически реализовать управленческий смысл любого элемента муниципального управления, следует изучить, с одной стороны, те элементы, которые ему предшествуют, на него влияют и которые оно как бы включает в себя и передает по цепи элементов, а с другой – те, которые следуют за ним и в которых оно реализует свои потенциальные возможности. Здесь имеются в виду не только собственно управленческие характеристики элементов муниципального управления, но и их отражение в сознании участников управленческих процессов, их субъективный аспект. Последнее особенно актуально, поскольку по причине все еще низкой политической и управленческой культуры множества лиц, как в органах местного самоуправления, так и за их пределами, вследствие ограниченной управленческой информации и т. д., широко распространено непонимание содержания и назначение различных элементов муниципального управления, а иногда и превратное, извращенное их понимание (самоуправление подменяется государственным местным управлением, исполнительная власть становится над представительной). В результате используются не те элементы, которые пригодны для решения соответствующих управленческих задач, а если и используются, то не в рациональном и

оптимальном их сочетании.

В сущности, муниципальное управление – это единство знаний, искусства и опыта. Следовательно, необходимым методологическим требованием при описании любой подсистемы муниципального управления (и любого его звена) – от управляемого объекта (муниципального образования в целом, определенной сферы, конкретного предприятия, организации, учреждения) и до органов муниципального управления – является учет всего многообразия взаимодействующих элементов и представление их в виде единой, объективно существующей системы.

13.2. Основные принципы муниципального управления

Понятие «муниципальное управление» отражает комплексное и многообразное явление, которое порождает различные подходы к его исследованию. Муниципальное управление имеет важное значение в настоящее время. Его цели и задачи определяются исходя из интересов местного населения. Функции управления различны, и эффективность их реализации напрямую зависит от своевременности и качества принимаемых управленческих решений. Соблюдение всех организационных принципов позволит повысить рациональность, гибкость, плавность, эффективность управленческой деятельности, применение новых методов управления. В настоящее время значительно возросла роль стратегического управления, которая облегчает управленческую деятельность.

Функции – это совокупность действий и операций, которые осуществляются управляющими субъектами для достижения определенных подцелей в рамках единой целенаправленной деятельности. Функции управления в социально-экономических системах (к которым относится и местное самоуправление) объективны по своей природе и реализуются путем принятия управленческих решений уполномоченными органами и должностными лицами.

Основными функциями управления выступают:

1) прогнозирование изменений в развитии каких-либо событий и процессов на основе полученной информации о прошлом и настоящем с учетом всех условий и факторов влияния;

2) планирование – определение направлений, формулирование целей, постановления;

3) контент-анализ при работе с нормативным материалом по вопросу компетентности субъектов и их информационной оснащенности при принятии управленческих решений;

4) сравнительный анализ при рассмотрении классификации управленческих решений, их роли и места в системе муниципального управления.

Основное требование к муниципальному управлению – его эффективность в достижении целей, реализации функций и задач. Выполнение данного требования зависит от целесообразности, своевременности, содержательности управленческих решений, которые являются важнейшим связующим звеном процесса

управления.

На любом объекте муниципального управления непрерывно возникают ситуации, требующие от муниципальных органов и должностных лиц принятия тех или иных управленческих решений. Действовать правильно в таких ситуациях, обеспечивая наиболее эффективное функционирование муниципального образования, возможно лишь руководствуясь существующими принципами муниципального управления.

Принципы – важнейшая категория теории муниципального управления, одно из ее основополагающих начал. Они отражают сущность реальных процессов управления, подчиняющихся определенным законам. Поэтому они так же объективны, как и законы, которые в них отражаются.

Принципы муниципального управления – это важнейшие руководящие правила, которым должны соответствовать организация, функционирование и развитие системы муниципального управления. Они определяют требования к системе, структуре, организации и процессу управления, направления и условия принятия решений; они относятся и ко всей системе местного самоуправления в целом. Принципы, в соответствии с которыми должна формироваться, функционировать и развиваться система муниципального управления, называются общими, или основными, принципами муниципальными управления. Принципы управления отдельными подсистемами, элементами или сферами управления называются частными, или локальными, принципами управления. Все подсистемы муниципального управления, любые сферы деятельности создаются, функционируют и развиваются в соответствии не только с общими, но и частными принципами. Частных принципов много. Все частные принципы формулируются в виде правил или требований.

Принципы отличаются стабильностью, но вместе с тем они и динамичны в зависимости от организационно-политических и социально-экономических условий. Какие-то принципы управления со временем становятся важнее и необходимее, а какие-то проявляют себя в меньшей степени на том или ином этапе развития муниципального образования. Учет этого динамизма в изменении значимости отдельных принципов муниципального управления – важнейший показатель экономической культуры, эрудиции и квалификации муниципальных служащих и должностных лиц местного самоуправления. В принципах муниципального управления раскрываются подходы к построению, выбору способов, форм и методов осуществления управленческого воздействия субъекта на

объект муниципального управления.

Принципы муниципального управления – это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности органов местного самоуправления, самостоятельно осуществляющих управление местными делами. В принципах муниципального управления находят отражение требования объективных закономерностей и тенденций развития местной власти. Для них характерно следующее:

✓ принципы предопределяют построение и функционирование муниципальной власти;

✓ выступая теоретической основой муниципального строительства, принципы помогают уяснить сущность муниципального управления, его отличительные черты и признаки;

✓ принципы выступают в качестве критерия оценки действующей системы муниципального управления, насколько она соответствует началам и идеям, выраженным в этих принципах;

✓ принципы муниципального управления, отражая сущностные признаки и черты муниципального управления, способствуют сохранению преемственности в развитии институтов муниципального управления.

Реализация принципов муниципального управления обеспечивается не только их правовым закреплением в законодательстве субъекта федерации и уставах муниципальных образований, но и системой соответствующих данным принципам организационных форм и методов муниципального управления. Исходя из специфики муниципального управления, ее общие принципы можно сформулировать следующим образом:

1) самостоятельность решения вопросов местного значения;

2) организационное обособление органов местного самоуправления в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций;

3) соответствие материальных и финансовых ресурсов полномочиям органов местного самоуправления;

4) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением;

5) многообразие организационных форм осуществления муниципального управления;

6) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;

7) законность в организации и деятельности органов местного самоуправления;

8) гласность деятельности органов местного самоуправления;

9) коллегиальность и единоначалие в деятельности органов местного самоуправления;

10) государственная гарантия муниципального управления.

Лишь руководствуясь всей совокупностью основных принципов в их единстве, можно обеспечить рациональный подход к муниципальному управлению и достижение высоких конечных результатов в развитии муниципального образования.

Принцип самостоятельности решения вопросов местного значения. Выделяются следующие основные черты, характеризующие содержание принципа самостоятельности муниципального управления:

✓ реализация данного принципа предполагает обеспечение финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы;

✓ органам государственной власти запрещено вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Муниципальные органы самостоятельно устанавливают обязательные правила по предметам своего ведения, принимают планы и программы развития муниципального образования. Решения органов и должностных лиц местного самоуправления обязательны для всех расположенных на территории муниципального образования предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовых форм;

✓ самостоятельность муниципальных органов в пределах их полномочий обеспечивается правом на судебную защиту. Согласно Европейской хартии о местном самоуправлении, органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти.

Принцип организационного обособления органов местного самоуправления в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций. Конституция Российской Федерации утверждает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти.

Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Рассматриваемый принцип определяет основы взаимоотношений муниципальных органов между собой, муниципальных органов и органов государственной власти, а также статус муниципальных служащих.

Муниципальному образованию должна обеспечиваться экономическая и финансовая самостоятельность. При этом подчиненность одного муниципального образования другому не допускается. Наименование органов и должностных лиц местного самоуправления, порядок формирования органов местного самоуправления, компетенция, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований.

На основе данного принципа строятся взаимоотношения органов и должностных лиц местного самоуправления с государственными органами и государственными должностными лицами. Законодательно закреплено следующее:

✓ образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается;

✓ осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается;

✓ должностные лица местного самоуправления не относятся к категории государственных служащих;

✓ решения органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда.

Законодательство обеспечивает защиту органов местного самоуправления от незаконного вмешательства государственных органов в их деятельность, но и устанавливает основы их взаимодействия.

Принцип соответствия материальных и финансовых ресурсов полномочиям органов местного самоуправления. Европейская хартия о местном самоуправлении исходит из того, что финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставляемым им полномочиям. Этот принцип муниципального управления также закреплен в Конституции Российской Федерации и законодательстве о местном самоуправлении. Без его реализации невозможно

обеспечить самостоятельность, реальность и эффективность муниципального управления.

Конституция Российской Федерации гарантирует экономическую и финансовую самостоятельность местных органов власти, признает и защищает наравне с другими формами собственности муниципальную собственность. В муниципальной собственности находятся: имущество органов местного самоуправления, включая средства местного бюджета и другие финансовые ресурсы; муниципальный жилищный фонд; объекты инженерной и социальной инфраструктуры; предприятия, земельные участки и другое движимое и недвижимое имущество. Она представляет органам местного самоуправления право самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы.

Неотъемлемым атрибутом каждого муниципального образования является муниципальная собственность и местный бюджет. По закону муниципальному образованию обеспечивается экономическая и финансовая самостоятельность. Он предусматривает, что в случае если в границах территории муниципального образования имеются другие муниципальные образования, то предметы ведения муниципального образования, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов разграничиваются законом субъекта Российской Федерации, а в отношении внутригородских муниципальных образований – уставом города.

Важной гарантией реализации этого принципа является финансирование осуществления отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления, и компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

Принцип ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Население решает вопросы местного значения непосредственно или через органы местного самоуправления. Причем наличие у муниципального образования выборных органов является обязательным. Органы местного самоуправления наделяются в соответствии с уставами муниципального образования собственной компетенцией в решении вопросов местного значения. Данный принцип призван обеспечить:

✓ эффективность осуществления местных задач, отнесенных к ведению муниципального образования;

✓ учет и защиту интересов населения в деятельности органов

местного самоуправления;

✓ тесную связь населения с органами и должностными лицами местного самоуправления.

Решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, отнесенных уставом к его ведению, во многом зависит от того, насколько эффективно организована работа органов местного самоуправления. Поэтому в случае неудовлетворительного решения местных вопросов претензии населения должна быть обращены к органам и должностным лицам местного самоуправления, а также к себе, ибо население самостоятельно формирует муниципальные органы.

Реализация этого принципа предполагает использование населением различных форм контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, которые находят свое закрепление в уставе муниципального образования. Деятельность муниципальных органов должна исходить из интересов населения, его исторических и иных традиций. В уставе муниципального образования устанавливаются основания и виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.

Принцип многообразия организационных форм осуществления муниципального управления. Для России характерно многообразие форм организации и осуществления муниципального управления. Это обусловлено рядом причин. Во-первых, на организацию муниципального управления оказывает влияние федеративное устройство нашего государства. Установление общих принципов организации местного самоуправления относится к совместному ведению федерации и субъектов. Во-вторых, Россия – многонациональная страна, регионы которой отличаются самобытностью, особенностью исторических и иных местных традиций и обычаев.

Особенности организации муниципального управления в России также обусловлены и разнообразием основных типов поселений. Их насчитывается около девяти основных типов, а с учетом подвидов, более 80 специальных типов поселений. Многообразие форм организации и осуществления муниципального управления связано также с возможностью самого населения избрать ту или иную его организационную модель. Населению предоставлено право самостоятельно разрабатывать и принимать свой устав, в котором закрепляются конкретные формы организации муниципального управления: структура и порядок формирования органов местного самоуправления; формы, порядок и гарантии непосредственного

участия населения в решении вопросов местного значения; наименование и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления.

Принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Значение этого принципа в муниципальной деятельности обусловлено тем, что Конституция Российской Федерации признает человека, его права и свободы высшей ценностью и устанавливает, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание деятельности не только органов государственной власти, но и местного самоуправления.

Права и свободы гражданина реализуются прежде всего на местном уровне, там, где он живет, осуществляет трудовую, политическую и иную деятельность. Поэтому их реализация во многом зависит от деятельности органов местного самоуправления.

Осуществляя функцию охраны общественного порядка, оказывая содействие в проведении выборов в государственные органы власти, всероссийских референдумов, референдумов субъектов Российской Федерации, проводя муниципальные выборы и местные референдумы, органы местного самоуправления участвуют в создании необходимых условий для реализации личных и политических прав и свобод гражданина на местном уровне.

Организация местного самоуправления на территории дает возможность каждому жителю непосредственно участвовать в решении вопросов местного значения. Устав муниципального образования закрепляет конкретные формы, порядок и гарантии такого участия жителей в осуществлении местного самоуправления посредством форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

Нормативные правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу и применяются только после их официального опубликования.

Принцип законности в организации и деятельности органов местного самоуправления – один из основных конституционных принципов российской государственности: органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы Российской Федерации. Принцип законности требует, чтобы организация и деятельность местного самоуправления осуществлялись на основе и в рамках закона. Государство, признавая и гарантируя местное самоуправление и

муниципальное управление, обеспечивает вместе с тем соблюдение законности в системе муниципального управления – это контроль за органами местного самоуправления по соблюдению правовых норм. Он должен соответствовать двум критериям:

1) любой административный контроль над органами местного самоуправления может осуществляться только в формах и в случаях, предусмотренных Конституцией Российской Федерации или законам;

2) любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, должен быть предназначен лишь для обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов.

Соблюдение законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления обеспечивается прежде всего с помощью прокурорского надзора. Прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов органами местного самоуправления, за соблюдением ими прав и свобод человека и гражданина. В целях осуществления своих функций прокурор, его заместители вправе присутствовать на заседаниях органов местного самоуправления, участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов.

Прокуратура осуществляет надзор за исполнением федеральных законов и законов субъектов, а также уставов муниципального образования органами и должностными лицами местного самоуправления. Обеспечение законности в организации и деятельности органов местного самоуправления осуществляется также с помощью судебных органов. В судебном порядке могут быть обжалованы решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, а также решения и действия органов и должностных лиц местного самоуправления.

Соблюдение законности в организации и деятельности муниципальных органов обеспечивается контролем представительного органа местного самоуправления за деятельностью исполнительных и других органов, а также и должностных лиц местного самоуправления, что предусматривается уставом муниципального образования.

Контроль за соответствием устава муниципального образования Конституции Российской Федерации, федеральным законам и законам субъекта осуществляют субъекты Российской Федерации при государственной регистрации устава. В случае противоречия устава законодательству муниципальному образованию отказывают в государственной регистрации его устава. Однако данный отказ может быть обжалован в судебном

порядке.

Принцип гласности деятельности органов местного самоуправления. Реализация этого принципа означает открытый характер деятельности органов местного самоуправления, систематическое информирование населения. В практике муниципального управления используются следующие способы обеспечения гласности:

1) информирование населения о заседаниях представительного органа местного самоуправления, о вопросах, решениях, обсуждаемых выборными и другими органами местного самоуправления;

2) органы местного самоуправления должны доводить до сведения населения содержание решений, принимаемых ими. Нормативные правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления вступают в силу после их официального опубликования. Кроме того, органы и должностные лица местного самоуправления обеспечивают каждому жителю возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина;

3) обязанность органов местного самоуправления – обеспечить получение жителю полной и достоверной информации о своей деятельности – предполагает использование традиционных организационно-массовых форм работы с избирателями: отчеты депутатов и выборных должностных лиц перед населением, их встречи с избирателями, выступление в средствах массовой информации, организация горячих телефонных линий, когда население может получить необходимую ему информацию.

Населению гарантируется возможность получения полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления. Большую роль в осуществлении принципа гласности в системе муниципального управления играют средства массовой информации. Вопросы организации и содержания муниципальной информационной службы, а также создание условий для деятельности СМИ муниципального образования относятся к предметам ведения местного самоуправления.

Последовательная реализация принципа гласности в деятельности органов местного самоуправления создает условия для участия населения в контроле за деятельностью муниципальных органов, в решении вопросов местного значения. Органы местного самоуправления обязаны рассматривать проекты правовых актов по вопросам местного значения, внесенные населением, на открытых заседаниях с участием

представителей населения. Результаты рассмотрения должны быть официально опубликованы. Наиболее важные проекты решений по вопросам местного значения (например, проект устава муниципального образования) публикуются для их всеобщего обсуждения.

Принцип коллегиальности и единоначалия в деятельности органов местного самоуправления. Переход от коллегиальной формы исполнительной власти к принципу единоначалия произошел в муниципальном управлении со сменой государственной власти в России. Коллегиальное принятие решений исполкомами практически было прикрытием безответственности местной номенклатуры перед населением. Глава местной администрации осуществляет свои полномочия на принципах единоначалия, утверждая на деле принцип индивидуальной ответственности в деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Закон, закрепляя коллегиальный порядок деятельности представительного органа местного самоуправления, оставляет, по существу, открытым вопрос о принципах организации и деятельности иных органов местного самоуправления. Данный вопрос должен регулироваться уставом муниципального образования. Органы, осуществляющие управление в системе муниципального управления, могут действовать как на основе коллегиальности (т. е. представлять собой коллегиальные органы управления), так и на основе принципа единоначалия. В любом случае эти органы в соответствии с уставом муниципального образования наделяются собственной компетенцией в решении вопросов местного значения и несут ответственность в случаях и порядке, установленных в уставе муниципального образования.

Коллегиальные начала в организации и деятельности представительного органа местного самоуправления проявляются в том, что данный орган является коллегиальным органом, численный состав которого определяется уставом муниципального образования, и свои решения он принимает в коллегиальном порядке. Устав муниципального образования закрепляет организационно-правовые гарантии коллективного принятия данным органом своих решений: это прежде всего требования кворума, необходимого для работы представительного органа, а также кворума, необходимого для принятия решения. Принцип коллегиальности работы представительного органа проявляется и на стадии подготовки проектов решений (привлечение представителей заинтересованных предприятий, учреждений, организаций, населения), в работе депутатских комиссий, образуемых

представительным органом.

Принцип единоначалия, на основе которого может быть построена деятельность исполнительных органов в системе муниципального управления, допускает возможность использования коллегиальных начал, в частности, при подготовке проектов актов этого органа, выработке решений по наиболее важным вопросам местной жизни. В практике муниципального управления существуют примеры, когда деятельность главы местной администрации может сочетаться с работой коллегии, которая образуется при нем и выполняет совещательные функции.

Принцип государственной гарантии муниципального управления. Реализация этого принципа означает создание системы правовых гарантий защиты прав органов местного самоуправления.

Законодательство предусматривает материально-финансовое обеспечение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также компенсацию дополнительных расходов, связанных с решениями, принятыми органами государственной власти. Конституция признает и защищает муниципальную собственность наряду с другими формами собственности.

Органы государственной власти федерации и субъектов обеспечивают муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов. Государственная гарантия муниципального управления не исчерпывается созданием ее правовой базы и правового механизма защиты прав. Правительством в 1999 г. разработаны «Основные положения (Концепции) государственной политики развития местного самоуправления в Российской Федерации». В задачи государственной поддержки местного самоуправления входит: создание необходимых правовых, организационных, материально-финансовых условий для становления и развития местного самоуправления, оказание содействия населению в осуществлении права на местное самоуправление.

13.3. Особенности развития местного самоуправления в России на современном этапе

На протяжении всей своей истории Россия всегда была сильным государством с чрезвычайно централизованной властью. Первая система самоуправления в России (земство), которая быстро развивалась на протяжении нескольких десятилетий (начиная с 60-х гг. XIX в.), была полностью уничтожена большевиками, а ее опыт был полностью забыт. Жестко централизованный советский режим систематически принижал роль закона и одновременно бесконечно наращивал власть государства. В результате у советского народа было почти полностью искоренено чувство ответственности, личная инициатива и общинный дух (в отличие от советского коллективизма).

В настоящее время система самоуправления в России создается с нуля, и даже на этой начальной стадии она уже подвергается серьезной опасности: в последнее время растет число случаев упразднения в результате волюнтаристских решений, принятых администрациями субъектов Федерации. Своими действиями субъекты Федерации вторгаются в полномочия местных органов самоуправления. Они незаконно уменьшают круг ведения этих органов, распоряжаются муниципальной собственностью, формируют местные бюджеты и назначают глав администрации, а также членов представительных органов местного самоуправления (этот материал был собран группой экспертов из Комитета Думы по местному самоуправлению). Эта тревожная тенденция может объясняться заметным сдвигом в сторону более сильного и централизованного государства. Нет согласия между субъектами Федерации по основной концепции самоуправления или даже по тому, нужно ли вообще самоуправление. Федеральная конституция, предусматривающая институт самоуправления в РФ, не признается в качестве закона прямого действия по крайней мере в нескольких субъектах Федерации.

Муниципалитеты не имеют финансовой самостоятельности, которую они должны были бы иметь как единицы местного самоуправления. Местные налоги и долевые доходы от налогов составляют лишь малую часть бюджетов местного самоуправления. За пределами этого источника дохода муниципалитеты вынуждены выпрашивать субсидии либо у

федерального правительства, либо у правительств субъектов Федерации. Эти правительства затем начинают вторгаться в полномочия муниципалитета, что, по существу, приводит к реставрации системы советского образца.

Концепция муниципальной собственности до сих пор остается весьма расплывчатой. Процесс приватизации еще не окончен, и в настоящий момент невозможно определить, что именно останется за федеральной, областной или муниципальной собственностью. Следовательно, остается неясным, какая собственность, предприятие или недвижимость будет облагаться муниципальным налогом или сколько налоговых поступлений сможет в будущем получать муниципалитет.

Психологически жители и руководители небольших, особенно городских, муниципалитетов не готовы к самоуправлению. Новоизбранные (или в некоторых случаях назначенные) главы органов местного самоуправления гораздо более склонны прислушиваться к мнению областных властей (которых они в большинстве случаев до сих пор считают своими начальниками), чем к мнению членов своей общины.

В декабре 1996 г. Независимый аналитический центр провел опрос общественного мнения жителей Ленинградской области по проблемам местного самоуправления. Согласно результатам исследования, население Ленинградской области в целом достаточно плохо знакомо с законодательством по местному самоуправлению. Только 21 % жителей читали текст закона о местном самоуправлении. Большинство опрошенных являются сторонниками централизованного управления (42 %), и только 23 % считают, что лучше самоуправление. Представляется достаточно очевидным, что даже при введении местного самоуправления в полном объеме любые действия федеральных или областных властей, направленные на укрепление центральной власти на местах, осуществление контроля над действиями местных властей от имени центральной власти, будут положительно восприняты большинством населения.

Причины негативного отношения жителей Ленинградской области к местному самоуправлению, усилившегося за последний год, становятся более понятны, когда видишь результаты опроса по кадровым проблемам. Очень кратко и сухо эти результаты можно сформулировать таким образом: «Управлять некому». За прошедший год и так бывший не особенно сильным оптимизм жителей по поводу способностей местных политиков и хозяйственников к управлению значительно уменьшился. Вывод о том, что именно разочарование в способностях местных политиков и хозяйственников к эффективному самоуправлению –

причина негативного отношения к самой идее местного самоуправления, хорошо подтверждается анализом изменений общественного мнения о том, от каких конкретных условий или причин будет зависеть организация жизни на территории. За прошедший год уменьшилась доля тех, кто считал главной причиной положение в стране в целом, и увеличилась доля тех, кто считает самым важным честность чиновников (36 %). Эти изменения означают, что люди уже меньше связывают ситуацию в конкретном регионе с ситуацией в стране, т. е. приписывают больше ответственности за происходящее не Москве, а местным чиновникам. Данные однозначно свидетельствуют о резком падении доверия населения к местным властям, оказавшимся, по мнению людей, не способными к решению возникающих проблем.

Администрации городов одного завода сталкиваются с очень серьезными проблемами, связанными с приватизацией. Эти города были построены в советском прошлом специально для обслуживания крупных предприятий. Завод был смыслом бытия, а также источником средств существования для такого города. Жилье, коммунальные службы, услуги – все принадлежало предприятию. Сегодня, как только завод становится акционерным обществом, он прекращает финансирование инфраструктуры, поскольку это невыгодно. И тогда инфраструктура тяжким бременем ложится на скудный муниципальный бюджет, который не в состоянии это бремя вынести. В большинстве случаев это приводит к развалу муниципальных служб. Некоторые муниципалитеты пытаются привлечь частные предприятия к предоставлению услуг и содержанию коммунальной службы. Однако большинство муниципалитетов без энтузиазма относятся к такой инициативе, ибо они опасаются, что налоговые поступления, полученные от этих предприятий, будут отобраны администрацией субъекта Федерации.

По существу, нет системы юридической защиты местного самоуправления, прежде всего в том, что касается вопросов собственности. Ощущается острая потребность в развитии административного права по вопросам местного самоуправления, которое служило бы гарантом соблюдения прав человека как органами местного самоуправления, так и правительством.

Противодействие развитию местного самоуправления в России происходит из-за нежелания правительств высшего эшелона (федерального и субъектов федерации) делиться властью, собственностью и финансами с органами местного самоуправления.

В настоящее время качество жизни большей части населения Российской Федерации находится на низком уровне. В

ближайшем будущем следует предусмотреть твердые гарантии, обеспечивающие качество жизни граждан, образующих местное сообщество, на уровне по крайней мере не ниже минимальных государственных социальных стандартов.

13.4. Правовые основы организации муниципального управления

Важные предпосылки для правового обеспечения содержит Конституция Российской Федерации, принятая в конце 1993 г. Она определяет принципы государственного устройства, основы экономических взаимоотношений Федерации, субъектов Федерации и местного самоуправления, правовые рамки осуществления экономической политики, в том числе в территориальном разрезе. В Конституции Российской Федерации с редкостной для такого общего правового документа конкретностью зафиксированы фундаментальные требования, обеспечивающие единство экономического пространства страны:

✓ равноправие субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами власти;

✓ гарантируемое единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, защита конкуренции, свобода экономической деятельности, не запрещенной законом (ст. 8);

✓ недопущение установления внутренних таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного движения товаров, услуг и финансовых средств (ст. 74);

✓ запрещение введения и эмиссии других денег в России, кроме рубля (ст. 75).

Развитие нормативной правовой базы государственной региональной политики в виде федеральных законов, указов Президента, постановлений Правительства Российской Федерации, других федеральных нормативных актов, договоров и соглашений между Российской Федерацией и ее субъектами, а также законов и различных актов субъектов Российской Федерации осуществляется по двум линиям:

1) принятие федеральных законов и других нормативных актов, регулирующих важные сферы регионального (территориального) развития;

2) совершенствование правовых основ экономического федерализма.

Начиная с 1990 г. Россия создает новое правовое поле для региональной политики. Принятые федеральные законы и другие нормативные акты условно можно разделить на четыре группы.

Первая группа – это законы и акты, определяющие рамочные условия для региональной политики. Сюда, помимо

цитировавшихся основных положений региональной политики (являющихся подзаконным актом), можно отнести Федеральный закон от 20 июня 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», предусматривающий разработку прогнозов по регионам и народно-хозяйственным комплексам в территориальном разрезе.

Вторая группа – законы и акты по направлениям экономической и социальной политики с существенными региональными аспектами. Их перечень весьма длинный. Например, в него входят Бюджетный, Налоговый, Градостроительный кодексы, Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», Федеральная целевая программа содействия занятости, Федеральная миграционная программа и т. д. Сюда следует отнести многие законы в области социальной, инвестиционной, ценовой, внешнеторговой политики, затрагивающие основные аспекты территориального и регионального развития. Важным нормативным документом для программ регионального развития является утвержденный правительством страны «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация».

Третья группа – законы и акты, регулирующие развитие особых территорий.

Четвертая группа – законы и акты, устанавливающие дифференцированные по регионам социальные нормативы, являющиеся целевыми ориентирами в региональной экономической политике (РЭП). Такие нормативы необходимы для того, чтобы гарантировать населению компенсацию дискомфортных природно-климатических условий, транспортной недоступности и других негативных факторов посредством дополнительных доходов, расходов на социальные нужды. Региональные потребительские корзины по основным демографическим группам разрабатываются в соответствии с Федеральным законом от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации». Важную роль в межбюджетных отношениях играют минимальные стандарты по социальному обслуживанию (образованию, здравоохранению, культурной сфере и т. д.), учитывающие региональные различия стоимости социальных услуг.

В развитии федеративных отношений приоритетной задачей

является завершение законодательного разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти. Для проведения РЭП особенно важно решение таких вопросов, как разграничение государственной собственности на природные ресурсы и получаемых от природопользования доходов, усовершенствование системы бюджетного федерализма, обеспечение социально-экономических прав граждан независимо от их местожительства.

Конституция РФ и предшествовавший ей Федеративный договор не решили существенную часть проблем распределения предметов ведения между уровнями Федерации (следовательно, и предметов федеральной и субфедеральной РЭП). Фиксируя области исключительного ведения субъектов РФ, Конституция сохраняет значительную область совместной компетенции, которая по идее может уточняться с учетом специфики субъектов Федерации.

Становление правового федерализма в России проходит с большими трудностями. В конституциях 19 республик из 21 содержатся положения, противоречащие Конституции страны. Расхождения с Конституцией Российской Федерации имеют также уставы (основные законы) краев и областей. Эти противоречия и расхождения касаются отнюдь не только государственно-политических моментов, но и злободневных экономических вопросов (собственность, налоги, бюджетные трансферты, правила торговли).

По данным Министерства юстиции Российской Федерации, только за 1996–1997 гг. в регионах было принято примерно 20 тыс. правовых актов (законов, распоряжений президентов республик и губернаторов), не соответствующих Конституции страны и федеральным законам. Главная подоплека этих правовых коллизий – столкновение интересов при распределении финансовых ресурсов. Например, некоторые регионы, вопреки Конституции Российской Федерации, закрепляют в своих конституциях и уставах вопросы финансового, валютного, кредитного и таможенного регулирования. Министерство по антимонопольной политике выявило массовые нарушения в регионах Закона РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Суть этих нарушений – создание благоприятных условий для своих предприятий и организаций и дискриминация чужих, взимание разного рода плат за товары, поступающие из других регионов.

Законодательный пробел в распределении предметов ведения и полномочий между уровнями Федерации с 1994 г. стал

постепенно заполняться договорами и соглашениями, заключаемыми между центром и регионами (первый такой договор был подписан с Татарстаном). В течение 1994–1999 гг. этот процесс охватил более половины всех субъектов Федерации.

Отношение к этой государственно-правовой практике неоднозначно. С одной стороны, договоры и соглашения используются как правовой инструмент для учета специфики тех или иных регионов. С другой стороны, усиливают неоднородность правового пространства (правовую асимметрию Федерации), а в ряде случаев создают прецеденты конфедеративных отношений. Стало очевидным, что практику заключения двусторонних договоров необходимо поставить на законодательную основу.

В настоящее время в соответствии с Конституцией Российской Федерации роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления устанавливают общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации и регламентируются Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 6 октября 2003 г.№ 131-ФЗ.

Контрольные вопросы

1. В чем заключается сущность муниципального управления?
2. Раскройте системное содержание муниципального управления.
3. Перечислите основные принципы муниципального управления и охарактеризуйте их.
4. В чем состоит противодействие развитию местного самоуправления вРФ?
5. Как в настоящее время действует система самоуправления?
6. Как происходит становление правовой основы в РФ?

Тесты

1. Что является субъектом муниципального управления:

а) муниципальное образование;

б) органы муниципального управления?

2. Муниципальное управление – это:

а) явление субъективное;

б) явление объективное;

в) явление субъективно-объективное.

3. Важнейшая категория теории муниципального управления, одно из ее основополагающих начал – это:

а) функции;

б) принципы;

в) управленческое решение.

4. Какой принцип является одним из основных конституционных принципов российской государственности:

а) принцип государственной гарантии муниципального управления;

б) принцип самостоятельности решения вопросов местного значения;

в) принцип законности в организации и деятельности органов местного самоуправления?

5. Система муниципального управления охватывает:

а) организацию и функционирование субъекта управления – органов муниципального управления (управляющую подсистему);

б) структуру взаимосвязей управляющей системы с управляемым объектом – муниципальным образованием (прямые и обратные связи);

в) компоненты управляемой подсистемы и их отдельные элементы, которые создают во взаимосвязи структуру управляемой подсистемы и непосредственно воспринимают управленческие воздействия;

г) все перечисленное.

Ключи к тестам

Глава	№ вопроса	Правильный ответ
1	1	в
	2	а
	3	б
	4	а
2	1	б
	2	б
	3	в
	4	б
	5	б
	6	а
	7	а
3	1	б
	2	а
	3	д
	4	а
	5	а
	6	д
	7	в
4	1	а
	2	в
	3	а
	4	б
	5	в
5	1	б
	2	в
	3	в
	4	б
	5	а
	6	в
	7	д
6	1	а
	2	б
	3	в
	4	б
	5	в
7	1	б
	2	б
	3	в
	4	г
	5	а

Глава	№ вопроса	Правильный ответ
8	1	г
	2	г
	3	а
	4	а
	5	а
	6	б
9	1	а
	2	г
	3	б
	4	в
	5	г
10	1	б
	2	а
	3	г
	4	в
	5	в
	6	а
	7	а
11	1	в
	2	б
	3	г
	4	а
	5	б
	6	в
12	1	б, в
	2	б
	3	а
	4	б
	5	в
13	1	б
	2	а
	3	б
	4	в
	5	г

Словарь терминов

Бюджетный дефицит – превышение государственных расходов над доходами.

Бюджетная политика – это политика государственных расходов, налоговых ставок и государственных займов. Государственный бюджет есть концентрированное выражение экономической политики.

Бюджетная система – совокупность бюджетов всех уровней государственной власти, порядок их разработки, методы формирования доходной части, порядок формирования расходной части.

Ветви власти (зоны управления) – вертикально упорядоченные направления управленческой деятельности, определяемые в соответствии с принципом разделения властей, используемым в условиях демократического политического режима.

Государство – система политических и правовых связей и отношений между людьми, регулирующих общезначимые виды их поведения и деятельности.

Государственное и муниципальное управление – наука, изучающая субъекты, объекты, механизмы, принципы и методологию государственного управления экономическим и социальным развитием на федеральном, региональном и муниципальном уровнях для достижения тактических и стратегических целей государства.

Государственное управление – процесс регулирования отношений внутри государства посредством распределения сфер влияния между основными территориальными уровнями и ветвями власти.

Государственное регулирование национальной экономики – система типовых мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых правомочными государственными учреждениями и общественными организациями в целях стабилизации и приспособления существующей социально-экономической системы к изменяющимся условиям.

Государственный бюджет – смета государственных доходов и расходов на определенный срок, утвержденная в законодательном порядке.

Государственное регулирование инвестиционного процесса – система мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых правомочными

государственными учреждениями для стимулирования инвестиционной активности и на этой основе экономического роста.

Денежная масса – сумма общепризнанных платежных средств в экономике страны.

Индикативное планирование – институт, относящийся и к сфере государственно-правовых отношений хозяйствующих субъектов, и к сфере отношений гражданско-правовых.

Консолидированный бюджет – годовая смета всех государственных доходов и расходов, включая как федеральный уровень, так и уровень субъектов Федерации, а также муниципальных образований.

Легализация государственной власти – юридическое провозглашение и закрепление правомерности возникновения (установления), организации деятельности.

Легитимность – состояние не юридическое, а фактическое, не обязательно формальное, а чаще – неформальное.

Муниципальное образование – сложная социально-экономическая система, состоящая из нескольких тесно взаимодействующих и взаимосвязанных элементов: населения, природно-географической среды, градообразующей базы и жизнеобеспечивающей системы, обслуживающей функционирование, сохранение и развитие всего муниципального образования.

Национальный доход – сумма первичных доходов, полученных резидентами данной страны; первичные доходы включают оплату труда, прибыль, доходы от собственности, налоги на производство и импорт.

Прогноз – научно обоснованная вариантная гипотеза о возможном состоянии объекта в перспективе в зависимости от характера прогнозного фона, а также о сроках и способах достижения намеченных целей.

Планирование – процесс создания модели намечаемого состояния объекта в будущем одновременно с установлением методов, способов и сроков достижения данного состояния.

Принципы муниципального управления – важнейшие руководящие правила, которым должны соответствовать организация, функционирование и развитие системы муниципального управления.

Рынок труда – система, в которой взаимодействуют работодатели и владельцы рабочей силы.

СНС – это адекватный рыночной экономике национальный учет, начинающийся на уровне предприятия и завершающийся на макроэкономическом уровне системой взаимосвязанных,

взаимоувязанных статистических показателей.

Тактическое (оперативное) планирование – планирование отдельных операций, направленных на достижение стратегических целей и определение ресурсов для их осуществления.

Уровни власти – горизонтально упорядоченные ранги исполнительской деятельности, разделенные в соответствии с режимом делегирования полномочий от высших управленческих звеньев низшим.

Федеральный бюджет – годовая смета доходов и расходов федерального правительства.

Функции государства – сложившиеся направления его деятельности в важнейших сферах общественной жизни, в которых реализуются и конкретизируются сущность и роль государства в обществе.

Чистое кредитование – превышение финансовых активов, приобретенных резидентами данной страны, над суммой финансовых обязательств, принятых резидентами данной страны.

Чистое заимствование – категория, симметричная чистому кредитованию; она показывает размер ресурсов, полученных на возмездной основе резидентами данной страны из-за границы.

Литература

1. *Абалкин Л.* Роль государства и борьба с экономическими догмами // Экономист. 1998. № 9.

2. *Аганбегян А.Г.* Управление социалистическими предприятиями: Вопросы теории и практики. М.: Экономика, 1979.

3. *Андрейчиков А.В.* Анализ, синтез, планирование решений в экономике. М.: Финансы и статистика, 2000.

4. *Белоусов Р.А.* Исторический опыт планового управления экономикой СССР. М.: Мысль, 1987.

5. *Бокарева Л.* О стратегии государственного регулирования экономики// Экономист. 1993. № 7.

6. Введение в рыночную экономику / подред. А.Я. Лившица, И.Н. Никулина. М.: Высшая школа, 1994.

7. *Вертакова Ю.В.* Индикативное планирование воспроизводственных пропорций устойчивого развития экономики региона (импирико-статистический подход). М.: Высшая школа, 2005.

8. *Георгиев Ф.* Государство и экономика: опыт Франции // Свободная мысль. 1996. № 8.

9. *Голубков Е.П.* Использование системного анализа в отраслевом планировании. М.: Экономика, 1977.

10. *Гранберг А.Г.* Основы региональной экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2000.

11. *Даллато Б.* Есть ли будущее у макроэкономического планирования в Восточной Европе: пер. с англ. // РЭЖ. 1992. № 3.

12. *Данилов А.* Оптимизация государственного управления в переходном обществе // Проблемы теории и практики управления. 1997. № 4.

13. *Дедов Л.А.* Развитие хозяйственных систем: методы оценки и анализа. Екатеринбург: УрО РАН, 1998.

14. *Евграшин А.В.* Из практики французского индикативного планирования // РЭЖ. 1998. № 2.

15. *Кац И.* Роль и задачи государственного регулирования экономики // Экономист. 1996. № 9.

16. *Кузьбожев Э.Н., Вертакова Е.В., Самофалова Е.В.* Прогнозирование и индикативное планирование: учеб, пособие. Курск: Изд-во КГТУ, 2001.

17. *Кузьбожев Э.Н., Самофалова Е.В.* Управление структурной динамикой экономики региона. Курск: Изд-во КГТУ, 2003.

18. *Кушлин В.* Государственное регулирование экономики: цели, теоретические модели, практика // Экономист. 1995. № 2.

19. *Лузин Г.П., Кузьбожев Э.Н.* Управление региональным развитием в период перехода к регулируемому рынку (прогнозы, анализы, варианты). Апатиты: Изд-во Кольского научного центра АН СССР, 1991.

20. *Лютое Л.* Идея государственного управления экономикой: Уроки истории // Вопросы экономики. 1997. № 6.

21. *Магомедов Ш., Петросян Д.* Государственное регулирование рыночной экономики // Экономист. 1999. № 8.

22. *Мовсесян А.* О стратегии государственного регулирования экономики // Экономист. 1998. № 10.

23. *Оценка* и планирование эффективности инвестиционных проектов и программ: Региональный аспект / под ред. В.И. Терехина. Рязань, 2002.

24. *Павлов К.В., Шишкин М.И.* Теория экономического ядра. Ижевск: Удмуртия, 1996.

25. *Петров Ю.* Оздоровление финансовой системы и нормативные методы государственного регулирования экономики // РЭЖ. 1997. № 3.

26. *Плышевский Б.* Условия восстановления государственного регулирования экономики // Экономист. 1998. № 6.

27. *Рыночная* экономика региона / под ред. В.В. Сафронова, В.А. Чемыхина. Курск: Курскинформпечать, 1994.

28. *Сажина М.А., Чибриков Г.Г.* Основы экономической теории. М.: 1996. С. 268–293.

29. *Селитренников Л., Трещевский П.* Постановка целей государственного регулирования – основа экономической политики // Проблемы теории и практики управления. 1998. № 3.

30. *Симоненко Н.В.* Балансовый метод в рамках индикативного планирования // Экономист. 1993. № 10. С. 26–34.

31. *Статистическое* моделирование и прогнозирование / под ред. А.Г. Гранберга. М.: Финансы и статистика, 1990.

32. *Стиглиц Дж. Ю.* Экономика государственного сектора: пер. с англ. М.: Изд-во МГУ: ИНФРА-М, 1997.

33. *Танци В.* Роль государства в экономике: эволюция концепций // МЭ и МО. 1998. № 10.

34. *Терехов Л.Л.* Экономико-математические методы. М.: Статистика, 1972.

35. *Томпсон А.А., Стрикленд А.Дж.* Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии: пер. с англ. / под ред. Л.Г. Зайцева, М.И. Соколовой. М.: Банки и биржи: ЮНИТИ, 1998.

36. *Уткин Э.А., Бажан А.И.* Планомерность и планирование в условиях рыночной экономики // Основы функционирования

экономической системы. М.: Высшая школа, 1991.

37. *Центр* и периферия в региональном развитии / под ред. О.В. Грицай. М.: Наука, 1991.

38. *Шакум МЛ.* К формированию системы индикативного планирования и ее инвестиционно-бюджетного инструментария // РЭЖ. 1999. № 7.

39. *Эффективность* общественного производства: критерии, методы расчета, показатели / под ред. Б.П. Плышевского. М.: Экономика, 1976.

40. *Ясин Е.В.* Функции государства в рыночной экономике // Вопросы экономики. 1997. № 6.